

참여정부 정책보고서 목록 (77)

I. 사회·정치개혁 관련 (7)

- 1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
- 1-03 반부패 투명사회 구현
- 1-05 포괄적 과거사 정리
- 1-07 언론분야 개혁
- 1-02 사법제도 개혁
- 1-04 권력기관 제자리 찾기
- 1-06 공공갈등관리시스템 구축

II. 정책추진 관련 (47)

경제분야 (17)

- 2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
- 2-03 신용불량자 대책
- 2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
- 2-07 차세대 성장동력산업 육성
- 2-09 농업 농촌 종합대책
- 2-11 자율 관리 어업 정책
- 2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
- 2-15 향만인력 공급체제 개혁
- 2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산
- 2-02 금융시장 안정
- 2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
- 2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
- 2-08 글로벌 중소기업 육성
- 2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
- 2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
- 2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
- 2-16 해외자원 확보 경쟁

사회분야 (24)

- 2-18 노인복지 정책
- 2-20 기초생활 보장 강화
- 2-22 주민 서비스 혁신
- 2-24 건강보험 개혁
- 2-26 안정적 자녀 양육 지원
- 2-28 여성인력개발
- 2-30 차별시정 강화
- 2-32 노사관계 개혁
- 2-34 교육격차 해소
- 2-36 사립학교법 개정
- 2-38 2008 대입제도 개선안
- 2-40 아시아문화중심도시 조성
- 2-19 장애인 정책
- 2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
- 2-23 국민연금 개혁
- 2-25 저출산·고령사회 대응
- 2-27 호주제 폐지
- 2-29 성매매 방지
- 2-31 비정규직 보호
- 2-33 일자리 창출
- 2-35 교원평가제 도입
- 2-37 교육정보화시스템(NEIS)
- 2-39 지속가능발전의 확산
- 2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

- 2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
- 2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
- 2-46 국방개혁 2020
- 2-43 남북관계 발전
- 2-45 글로벌정상외교
- 2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

III. 정부혁신 관련 (21)

- 3-01 정부혁신의 확산과 관리
- 3-03 정부 성과관리시스템 혁신
- 3-05 국민참여형 민원제도 개선
- 3-07 기록관리 혁신
- 3-09 참여정부 인사혁신
- 3-11 고위공무원단도입과 공직개방
- 3-13 균형인사 정책
- 3-15 제주특별자치도
- 3-17 교육자치 정책
- 3-19 참여정부의 재정분권
- 3-21 새로운 도전, 국가위기관리
- 3-02 정책품질 관리체계의 마련
- 3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
- 3-06 전자정부시스템의 구축
- 3-08 온나라 정부업무관리시스템
- 3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
- 3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
- 3-14 재정운영시스템 혁신
- 3-16 자치경찰제 추진
- 3-18 주민 직접 참여제도
- 3-20 정책홍보시스템 혁신

IV. 청와대 개혁관련 (2)

- 4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
- 4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

신용불량자 대책

- 한국경제의 뒷, 신용불량자 문제 극복기 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, ‘정책과정중심’으로 정리한 것입니다. 명칭을 ‘정책보고서’로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, ‘정책과정’ 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정외 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 ‘사적 기억’을 ‘공공의 기록’으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡으려 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정외 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원회는 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서는 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제1장 신용불량자 문제의 심각성	1
1. 참여정부가 물려받은 신용불량자 300만명	1
2. 신용불량자 문제의 전개과정	2
3. 신용불량자 문제의 원인	4
4. 신용불량자 대책의 기본원칙	16
제2장 신용불량자 대책의 추진과정	18
1. 초기 대응 : 개인워크아웃제도의 활성화	18
2. 철저한 실태조사를 바탕으로 마련한 종합대책	21
3. 사각지대에도 별을 : 생계형 신불자대책	26
제3장 신용회복지원제도별 성과	31
1. 금융기관별 자체 신용회복지원제도	31
2. 개인워크아웃제도	32
3. 상록수 공동추심 프로그램	33
4. 배드뱅크제도(한마음금융)	35
5. 개인회생제도	35
6. 개인(소비자)파산제도	36
7. 생계형 신용불량자 신용회복지원제도	37
8. 금융권 공동추심 프로그램(희망모아)	38

제4장 난관 극복과정과 평가	40
1. 다양한 요구와 비판	40
2. 정책에 대한 평가	42
제5장 지나온 길과 가야할 길	45
1. 그 동안 노력의 성과	45
2. 앞으로 남겨진 과제	50

제 1 장 신용불량자 문제의 심각성

1. 참여정부가 물려받은 신용불량자 300만명

‘신용불량자’는 참여정부 출범을 전후하여 가장 흔히 인구에 회자되던 경제용어 가운데 하나였다. 신용불량자 수는 2002년말을 기점으로 빠른 증가 추세를 보이기 시작하여 2003년 중반에는 300만명을 넘어서면서 신불자 문제가 경제분야의 최우선 과제로 부상하였다.

신용불량자의 증가는 금융회사의 입장에서 부실채권의 증가를 의미하고 수익성과 자산건전성을 훼손한다. 더욱이 전체 금융시스템의 안정성도 저해할 우려가 있다. 신용불량자 증가의 중요한 원인을 제공했던 신용카드회사들이 그에 따른 충격을 가장 크게 받아 수지와 건전성이 급격히 떨어졌을 뿐 아니라 카드채 사태를 야기함으로써 전체 금융시스템의 안정성을 크게 위협했던 사실에서 신불자 문제가 금융산업 및 금융시스템에 미치는 영향을 잘 알 수 있다.

신불자 증가는 금융뿐 아니라 거시경제적인 문제도 유발한다. 신용불량자가 정상적으로 노동시장에 참가하기 어려워지면 채무상환 및 소비생활에 충당할 수 있는 자금의 확보가 곤란하게 된다. 이에 따라 소비 둔화가 이어지고 이는 다시 경기침체 및 신불자 증가로 연결되는 악순환을 초래하게 된다. 참여정부 초기는 이러한 악순환이 지속되던 상황이었다고 할 수 있다.

이와 같이 심각한 경제문제를 야기하는 신불자 문제는 사회·정치 이슈로 대두될 수밖에 없었다. 총범죄수 가운데 경제범죄의 비중이 1999년 18.5%에서 2003년 23.5%로, 이혼사유 가운데 경제문제가 차지하는 비중이 7.1%에서 16.4%로 높아진 것은 신불자 문제가 경제 차원을 넘어서 사회의 근간을 위협하는 심각한 문제가 될 수 있음을 단적으로 보여주는 것이었다. 이에 따라 신불자 문제는 단순히 경제정책뿐 아니라 사회적, 정치적 대응이 필요한 중대 사안으로 등장하게 되었다.

신불자 문제에 대한 경제·사회적 관심이 높아짐과 비례하여 이에 대한 정책당국의 대응을 요구하는 여론도 확산되었다. 당시 여론의 최대 관심사는 이 문제로 인하여 어려움을 겪고 있는 경제주체들, 즉 신용불량자의 구제에 있었다. ‘신용불량자가 300만명을 넘는 사회’라는 표현이 즉각적인 신용불량자 규모의 축소 방안을 바라는 절실한 요구를 대변하곤 하였다.

이때 구제의 방식으로 제안된 방안은 신용불량자 등록제도의 완화, 신용불량자의 사면 등이었다. 신용불량자 등록기준의 완화와 사면은 즉각적인 신용불량자 수의 축소를 가져올 것이므로 신용불량자의 급증에서 정치적 부담을 느끼던 정치권의 선호에 부합하는 방안이기도 하였다. 문제는 경제적 측면에서 신용불량자에 대한 무차별적인 사면 내지 부채경감 조치는 자칫 채무자의 심각한 도덕적 해이를 야기하여 금융시스템 전반에 돌이킬 수 없는 타격을 입히는 사태가 초래될 수도 있다는 점이었다.

이에 따라 여러 가지 심각한 경제·사회적 부작용을 가져올 수 있는 신용불량자 문제를 신속히 해결하면서도 신용사회의 바탕을 이루는 건전한 신용문화를 해치지 않는 정책 방안을 강구하는 것이 참여정부 출범 당시 정책당국의 최대 과제 중 하나로 등장하게 되었다.

신용불량자 문제에 대한 참여정부의 인식은 출범 이전 대통령직 인수위원회에서 발간한 『자유롭고 공정한 시장질서 확립』에서 찾을 수 있다. 주요 추진과제 가운데 「선진적 금융인프라 구축」은 중산·서민층 및 중소기업 금융이용자에 대한 지원을 강화하는 것을 세부과제로 채택하였다. 이를 위한 주요 추진내용 가운데 신용불량자에 대한 채무조정방식 개선을 통한 개인워크아웃제도 활성화 및 악성 신용불량자의 도덕적 해이 억제 등이 포함되어 있다. 또한 개인신용정보 관리체계를 연체 등 불량정보 중심에서 신용거래정보 등 우량정보를 포함한 종합정보관리체제로 전환함으로써 합리적인 개인신용 평가기반을 조성하는 것도 적시되었다.

이와 같이 신용불량자 대책은 참여정부 출범을 앞두고 이미 기본원칙이 마련되었으나 세부대책으로 구체화되고 결국 신용불량자 문제를 해결하는 데 이르기까지에는 수년에 걸친 각고의 노력이 필요하였다. 특히 정책을 추진하는 과정에서 맞닥뜨리게 된 다양한 난관의 극복이 전체 정책의 성공에 있어서 관건이 되었다. 이러한 점에 비추어 신용불량자 문제의 해결 과정에 대한 상세한 기록은 향후 같은 위기의 재발을 방지하는 데 큰 도움이 될 뿐 아니라 비슷한 상황이 닥쳤을 때 훌륭한 참고자료로서 사용될 수 있을 것이다.

2. 신용불량자 문제의 전개과정

지금은 공식적으로 폐기된 개념인 ‘신용불량자’는 30만원 이상의 금액을 3개월 이상 연체하여 종합신용정보집중기관에 의하여 그 사실이 관리되고 「신용정보관리

규약」 가입 금융회사들 사이에 공유되는 경제주체를 뜻한다. <그림 1-1>에 나타난 바와 같이 신용불량자로 등록된 개인의 수는 외환위기에 따라 1998년중 계속 늘어나다가 1999~2000년 기간중에는 소폭 감소하였다. 그러나 내수둔화 및 신용카드 관련 감독강화 조치가 있었던 2002년 하반기부터 다시 빠른 속도로 증가하였다.

이를 보다 자세히 살펴보면, 신용불량자 수는 외환위기의 여파로 경기 침체가 극심하였던 1998년중 전기 대비 8~9%의 높은 증가율을 기록하였으나, 경기가 상승 국면에 진입한 1998년 4/4분기 이후에는 증가세가 둔화되기 시작하였다. 이후 경기회복이 지속된 1999년과 2000년 기간중에는 감소하는 모습을 나타냈으나 그 규모는 미미하여 여전히 신용불량자 수는 1998년 4/4분기의 200만명 수준에서 큰 변동을 보이지 못하였다.

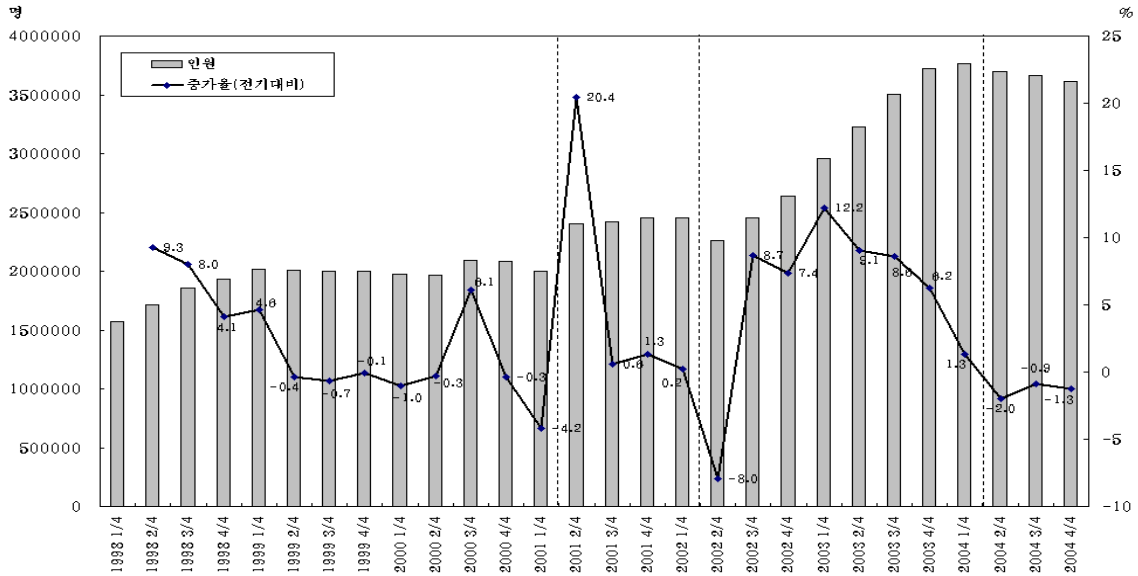
신용불량자 수는 2001년 2/4분기 이후 다시 증가세로 반전되었다. 특히, 2002년 하반기 이후에는 내수 둔화 및 신용카드 관련 감독 강화조치로 신용카드사들이 신용공여 규모를 급격히 줄이면서 그 증가세가 가속화되어 2003년 1/4분기중에는 12.2%의 높은 증가율을 기록하였다. 2001년 2/4분기중 신용불량자수는 전기 대비 20.4% 급증하였으나, 이는 신용불량자 등록기준이 확대된 데 따른 일시적 증가¹⁾로서 이를 제외하면 2003년 1/4분기의 증가율이 최고 수준이다. 한편 2002년 2/4분기에 신용불량자 수가 감소한 것으로 나타나는 것은 신용불량자 등록 기준을 종래 3개월 이상 연체에서 30만원 이상을 3개월 동안 연체하는 경우로 강화함으로써 약 25만명이 통계에서 제외된 데 따른 착시 현상이다. 종전 기준을 적용하는 경우 2002년 2/4분기의 신용불량자 수는 전기에 비하여 1.7% 늘어나 여전히 증가 추세가 지속되었던 것으로 나타났다.

2001년 이후 지속된 신용불량자 수 증가 추세는 2004년 3/4분기부터는 감소세로 전환하여 신용불량자에 대한 공식 통계 획득이 가능한 마지막 시점인 2004년 12월 말에는 361만 5천여명 수준까지 감소하였다. <그림 1-1>에 의하면 신용불량자 수는 2004년 2/4분기부터 이미 감소세로 전환된 것으로 나타나지만 이는 2004년 3월말부터 국세, 관세, 지방세 체납자 및 법원 채무불이행자 등 공공납부의무 불이행자를 신용불량자에서 제외하였으며, 2004년 5월 신용불량정보 정비의 일환으로 행정자치부 주민등록전산망을 통해 확인된 사망자 약 10만 여명의 신용불량 기록을 삭제한

1) 2001년 1월의 등록기준 변경으로 종래 1500만원을 기준으로 그 이상 금액의 연체에 대해서는 3개월, 그 미만 금액의 연체에 대해서는 6개월의 연체기간이 적용되던 것이 이후에는 연체금액에 상관없이 3개월 이상 연체한 모든 대출을 대상으로 신용불량자 등록이 이루어지게 되었는데 이러한 기준의 변경이 통계에 반영된 것은 2001년 2/4분기부터이다.

데 기인한 것이다. 신용불량 개념의 폐지로 인하여 비록 공식적인 통계를 획득할 수는 없으나, 종래 기준에 의거한 신용불량자 수는 2005년 이후에도 지속적으로 감소하고 있는 것으로 보인다.

〈그림 1-1〉 신용불량자 추이: 1998 ~ 2004



주 : 2001년 2/4분기, 2002년 2/4분기, 2004년 2/4분기에는 신용불량자 등록 기준의 변경 및 자료 정리로 인하여 시계열의 연속성이 보장되지 않음.

자료 : 은행연합회

3. 신용불량자 문제의 원인

1997년 말 발생한 외환위기의 여파로 1998년 이후 신용불량자 수가 단기간에 크게 증가한 예가 있기는 하였으나 신용불량자 증가가 사회경제적 문제로까지 확대될 정도로 심각한 양상으로 전개된 것은 2002년 하반기 이후의 일이라고 할 수 있다.

신용불량자 문제에는 소비자, 금융기관 및 정부 등 각 경제주체 모두에게 책임이 있다. 소비자는 급격하게 소비를 늘리면서 신용관리를 제대로 못하였으며 금융기관 또한 신용위험에 대한 적절한 평가를 게을리하였다. 정부 역시 가계신용이 급팽창하도록 하는 원인을 제공하였을 뿐 아니라 부실이 확산되는 과정에서 이를 적절하게 관리하지 못하여 경착륙이 불가피하게 하였다.

각 경제주체별 요인에 더하여 경기 침체와 거시경제의 구조 변화, 고용구조의 불

안정성 확대 등 실물경제 요인도 신불자 증가에 일조하였다. 또한 개인 신용정보의 생산 및 유통 체제 미비, 개인부실채권 처리를 위한 시장 인프라의 미비 등 제도적인 요인도 빼놓을 수 없다.

1) 경제주체별 요인

가) 소비자 - 외상이면 소도 잡아먹는다?

신용불량자 문제의 일차적인 책임은 신용불량자에게 있다. 아무리 경제정책이나 금융기관의 행태 등에 문제가 있었다고 하더라도 과도하게 대출을 받은 것은 신용불량자 스스로의 판단이다. 더욱이 명백한 외상거래 또는 자금차입 행위임에도 불구하고 신용카드를 사용하여 과도하게 물품을 구매하거나 현금서비스를 이용하다가 신용불량자로 전락한 사태에 대해서는 주된 책임을 물을 수밖에 없다.

많은 소비자들이 쉽게 신용불량자로 전락한 데는 과거 제도권 금융을 이용한 경험이 없는 상태에서 채무상환에 대한 인식이 부족하였기 때문으로 보인다. 특히 신용카드사들이 너도나도 대출서비스에 주력하는 가운데 여러 카드사에서 발급받은 복수의 카드를 통하여 돌려막기식으로 결제하는 경우 일정기간 동안 채무상환이 연기되는 효과를 가져옴에 따라 카드이용자들은 별다른 부담 없이 신용카드를 이용하였다. 그리고 이 과정에서 채무는 눈덩이처럼 불어나 결국 감당하기 어려운 수준에 도달함에 따라 수많은 사람들이 신용불량자로 전락하는 한편, 신용카드사의 부실채권이 크게 증가하게 되었다. 사회적으로 개인신용에 대한 인식이 충분히 정착되지 못한 상황에서 신용카드업계의 경쟁을 배경으로 신용카드 시장이 양적으로만 팽창하면서 부작용이 야기된 셈이다.

한편, 일부 악성채무자의 도덕적 해이 현상이 신용카드 부실을 더욱 증대시킨 측면도 있다. 이들은 비록 극소수라 할지라도 정부의 대책에 대한 기대감 등으로 의도적으로 채무를 상환하지 아니하거나 그러한 분위기를 확산시킴으로써 신용질서를 어지럽히고 신용카드사의 채권회수를 어렵게 하여 카드사 부실을 더욱 심화시켰다.

〈표 1-1〉 신용카드 이용실적 및 카드수 추이

(단위 : 조원, 만매)

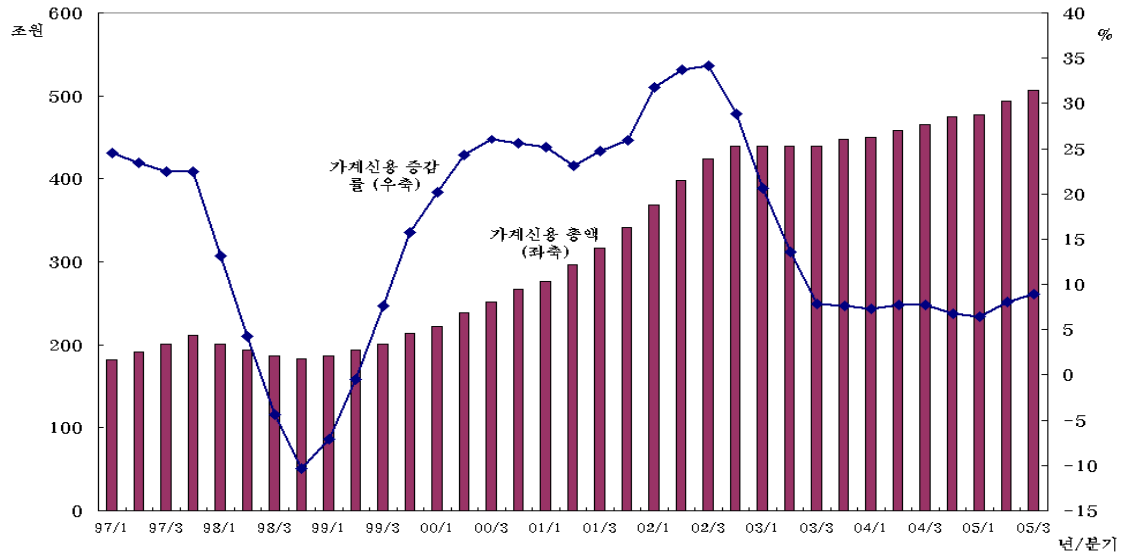
구 분	'98년	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년
이용실적	63.6	96.8	237.3	480.4	680.8	517.3	368.0	371.5	379.7
결 제	30.8	42.5	79.9	175.5	268.0	240.7	229.9	258.2	276.3
대 출	32.7	54.3	157.3	304.9	412.8	276.6	138.1	113.2	103.4
카드수	4,202	3,899	5,788	8,500	10,481	9,522	8,345	8,647	9,246

나) 금융기관 - 외환위기 이후의 엘도라도, 가계대출

은행, 신용카드회사 등 금융기관들은 외환위기 이후 가계신용을 빠르게 증가시켰다. 이는 대기업의 자금수요가 저조한 가운데 은행 등 금융권에서 비우량기업에 대한 대출을 기피하고, 대출규모는 작으나 예대마진이 높은 가계대출을 선호한 데 따른 자연스러운 귀결이라고 할 수 있다. 외환위기를 극복하는 과정에서 기업 및 금융 부문 전반에 걸친 구조조정이 이루어졌는데 당시 기업의 높은 부채비율이 외환위기의 주요 원인으로 지적되어 기업 재무구조 개선에 구조조정의 초점이 맞추어졌다. 또한 경제주체들 사이에서도 위험기피 경향이 급속히 확산됨으로써 건전성이야말로 지상과제라는 인식이 뿌리내리게 되었다. 이에 따라 제조업 부채비율은 1997년 396.3%에서 2000년 210.6%, 2002년 135.4% 등으로 급격히 하락하였다. 이 과정에서 기업재무구조가 크게 개선되어 우량 대기업을 중심으로 금융권에 대한 대출수요가 크게 감소하였다. 또한 외환위기 이후 설비투자가 계속 부진한 것도 기업의 자금수요를 낮추는 데 일조하였다. 건전성은 금융기관들에게도 매우 중요하였다. 건전성 기준을 중심으로 정상화 가능성을 판단하여 금융구조조정이 추진됨에 따라 각 금융기관은 건전성 제고에 온 힘을 기울였다. 은행의 BIS비율은 1997년 7.0%에서 2002년에는 10.5%로 상승하였다.

이와 같은 배경하에 은행의 가계대출은 1999년부터 25% 이상의 증가세를 보이다가 2001~02년 중에는 연 38% 이상 증가하였다. 2001년 들어 미·일 등 주요 선진국들의 경기침체가 확산되는 가운데, 9.11 테러발생으로 대외여건이 더욱 악화됨에 따라 2001년 하반기에 2차례에 걸쳐 내수중심의 경기부양대책을 추진한 것이 이러한 가계대출의 급속한 증가를 가져온 것이다.

〈그림 1-2〉 가계신용 변동 추이: 1997 ~ 2005



주 : 1) 분기별 자료
 2) 가계신용 증감률은 전년 동기 대비
 자료 : 『조사통계월보』, 한국은행

〈그림 1-2〉에는 1997년 이후 가계신용의 잔액과 전년 동기 대비 증감률이 분기별로 나타나 있다. 외환위기 이후 위축된 모습을 보이던 가계신용은 1999년 하반기부터 2003년 하반기까지 연평균 25%라는 유례를 찾기 힘들 정도의 급속한 증가세를 시현하였다. 특히 신용카드회사가 중심이 된 여신전문금융회사가 공급한 가계대출은 증가율이 연평균 50%에 이르는 폭발적인 증가를 보였다. 그 결과 1999년 말 214조원이었던 가계신용 잔액이 2001년 하반기에 300조원에 도달하였으며 2002년 하반기에는 400조원을 넘어서게 되었다. 저금리 기조의 지속, 수익성을 중시하는 방향으로의 금융회사 영업행태 변화, 기업부문의 자금수요 위축, 소비자 금융에 대한 우호적 규제 환경의 조성 등 외환위기 이전과는 근본적으로 다른 금융환경에서 기인한 개인 신용을 둘러싼 금융시스템의 일대 전환이 이 시기에 발생한 가계신용 팽창의 주요 원인으로 작용하였던 것이다. 이 점에서 외환위기 이후 발생한 금융시장의 변화가 가계신용의 변화를 주도한 시기라고 볼 수 있다.

그러나 이 시기에 있어서 은행과 신용카드회사를 중심으로 이루어진 가계신용의 급격한 증가는 결과적으로 신용불량자를 양산하여 여러 해에 걸쳐 금융기관을 옥죄는 족쇄로 작용하였다.

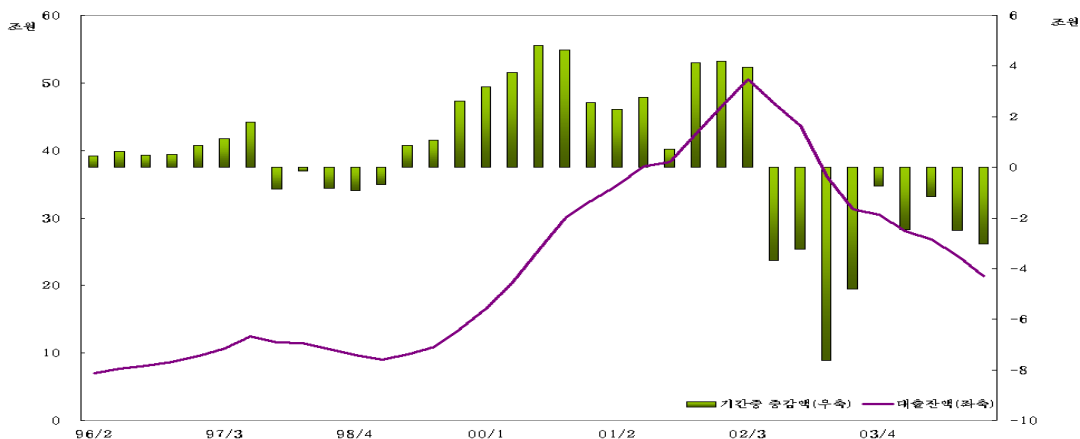
신용공급이 빠른 속도로 늘어난다고 하더라도 증가된 신용에 내재하는 신용위험

(credit risk)에 대한 적절한 평가가 동시에 진행된다면 신용의 증가 자체가 대규모 부실을 반드시 초래하지는 않는다. 그러나 1999년 이후 발생한 가계신용의 증가는 상환능력에 대한 적절한 평가가 동반되지 않은 채 급격한 속도로 진행된 결과, 신용위험이 매우 높은 금융 소비자에게까지 신용이 공급됨으로써 신용불량자 양산이라는 부작용을 낳았다. 특히 2000년경부터 발생한 신용카드회사에 의한 대출 팽창은 차주의 신용위험에 대한 적절한 평가 없이 이루어진 신용팽창의 전형적인 예로서 신용불량자 문제의 발생과 심화과정에서 가장 중요한 요인이었던 것으로 지목된다.

1999년 5월 규제개혁 차원에서 시행된 현금서비스 한도 상한선(70만원) 폐지를 시발로 한 일련의 규제 완화 정책은 이후 신용카드회사들이 신용위험에 대한 적절한 평가와 대비없이 무분별한 외형 확장 경쟁에 돌입하는 출발점을 제공하였던 것으로 판단된다. <그림 1-3>에 의하면 외환위기 이후 정체상태에 머물러 있던 신용카드 대출 잔액은 2000년부터 폭발적으로 증가하여 문제의 심각성을 깨달은 감독당국의 적극적인 조치가 취해진 2002년 하반기에 이르기까지 지속적인 증가세를 보였다. 2000년 이후 발생한 신용카드회사 신용의 팽창은 양적인 팽창뿐 아니라 구성 측면에 있어서도 상당한 문제를 내포하고 있었다. 할부구매보다는 단기 급전 대출 성격으로 인하여 상대적으로 큰 신용위험을 가진 것으로 평가되는 현금서비스를 중심으로 대출이 증가하였기 때문이다.

신용카드회사들이 은행 또는 재벌 소유인 상황에서 대마불사식의 과거 인식에 사로잡혀 자신의 파산위험을 과소평가하였던 것으로 보인다. 시장의 인식 또한 크게 다르지 않아 대출 및 회사채 인수를 통하여 이들 신용카드회사의 무분별한 자산 확장 경쟁에 자금을 공급해 주는 등 금융권 전반에 걸친 도덕적 해이와 리스크에 대한 인식부족이 2002년 하반기 이후의 신용불량자의 급증 현상을 초래하였던 것으로 판단된다.

<그림 1-3> 신용카드 대출 잔액 추이: 1996 ~ 2004



자료 : 『금융통계월보』, 금융감독원

신용카드회사의 위험관리 미비가 문제의 중심에 자리잡고 있었다는 주장에 대한 보다 직접적인 근거는 2000년 말부터 2004년 말까지 신용카드 관련 신용불량자가 전체 신용불량자에서 차지하는 비중이 급상승한 데서 찾을 수 있다. 2000년말 21.3%에 불과하였던 신용카드 관련 신불자의 비중은 2002년말 56.7%, 2003년말 64.4%로 급속히 상승하였으며 2004년말에는 67.3%에 이르렀다.

<표 1-2> 신용카드 관련 신불자 비중 추이

(단위 : 만명, %)

	00.12말	01.12말	02.12말	03.12말	04.3말	5말	7말	9말	11말	12말
전체 신용불량자	208.4	245.0	263.6	372.0	376.8	373.7	370.0	366.1	365.0	361.5
신용카드 관련	44.4	104.2	149.4	239.7	259.1	257.2	249.9	246.2	245.2	243.5
<비 중>	<21.3>	<42.5>	<56.7>	<64.4>	<68.8>	<68.8>	<67.6>	<67.2>	<67.2>	<67.3>

다) 정부 - 지나친 규제완화에 뒤이은 성급한 강수

신용불량자 사태의 전개 과정에서 취해진 일련의 정책적 조치들도 문제의 심각성을 더하는 데 큰 역할을 하였다. 신용카드와 관련한 급격한 정책의 변화와 부적절한 조치들을 대표적인 예로 들 수 있다. 앞서서도 이미 살펴본 바와 같이 급격한 신용불량자 수 증가의 일차적 책임은 물론 무분별한 차입을 일삼은 소비자와 위험관리를 도외시한 채 외형 확대 전략을 추구한 금융회사 특히 신용카드회사들에 있다고

할 수 있다. 그러나 감독당국 또한 이러한 현상을 미리 예측하고 선제적인 감독 체계를 구축하지 못하였을 뿐 아니라 사태가 상당히 악화된 상황에서도 신속한 대응 조치를 취하지 못함으로써 심각한 문제를 초래하였다는 비판으로부터 자유롭지 못하다.

1999년 이후 전반적인 규제 개혁 기초 속에서 금융 부문에서도 각종 규제 완화 조치가 취해졌다. 특히 1999년 5월 취해진 신용카드의 현금서비스 상한 철폐는 2002년 하반기 이후 신용불량자의 폭발적 증가에 직접적 계기가 되었다. 현금서비스 한도를 포함한 모든 대출 거래 조건의 결정은 채권자와 채무자간의 자율적인 계약에 의하여 이루어지는 것이 원칙이라는 측면에서 채무자의 특성을 무시한 일률적인 현금서비스 상한 규제 철폐는 바람직한 방향으로의 진전이라고 평가할 수 있다. 그러나 이와 같은 규제 완화 또는 철폐의 필수적인 전제조건인 신용카드회사의 적절한 위험관리 능력에 대한 점검을 도외시한 채 규제 철폐 건수 극대화라는 단순 논리에 밀려 그 파급효과에 대한 진지한 성찰 없이 현금서비스 상한을 철폐함으로써 이후 심각한 사태 전개에의 출발점을 제공하였음을 부인할 수 없다. 신용카드회사의 위험관리 능력을 먼저 평가하고 신용평가 체제 구축 여부를 점검한 이후에 현금서비스 상한 철폐 등의 규제 완화 조치를 취하는 것이 올바른 순서였을 것이다.

한편 2002년을 정점으로 신용카드 거래액과 대출 잔액이 급격히 감소하는 모습을 보이고 있는데 이는 급속한 신용팽창으로 인하여 연체율이 상승하고 신용카드회사의 자산건전성에 대한 우려가 시장에 광범위하게 확산되면서 금융시장 전반에 걸친 경색 조짐이 감지되자 감독당국이 규제 조치를 강화한 결과이다. 그러나 2002년 5월과 11월 두 차례에 걸쳐 시행된 감독 강화 조치, 구체적으로 말하면 신용카드회사 현금대출 업무의 비중을 전체의 50% 이하로 축소하도록 한 조치와 대손충당금 산정 기준을 대폭 강화한 조치는 2003년 이후 전개된 신용불량자 수의 폭발적 증가를 초래한 것이 사실이다. 이들 규제 강화 조치로 인하여 신용카드회사들은 신규 여신 공여와 사용한도를 대폭 축소하는 전략을 취할 수밖에 없었고, 그 결과로 돌려막기 등을 통하여 연체를 이연해 오던 잠재적 부실 채무자들이 연체 상태에 빠지게 되어 신용불량자 수가 급격히 증가하게 된 것이다. 물론 이와 같은 감독 강화 조치는 신용카드회사의 건전성 악화를 더 이상 방치할 수 없다는 절박한 요구에 의하여 취해진 조치였으므로 필요성 자체에 대해서는 의문을 제기할 수 없다. 그러나 강도 높은 조치들이 한꺼번에 전방위적으로 취해짐에 따라 신용카드회사나 채무자들이 나름

의 대응책을 강구할 수 있는 여유를 박탈당함으로써 문제를 심화시킨 점에 대해서는 비난의 여지가 있다.

무엇보다도 1999년 하반기 이후 신용카드회사에 대한 신용공여가 폭발적으로 증가하기 시작한 이후 약 2년여의 기간 동안 별다른 감독 조치를 취하지 않다가 신용카드 부문의 건전성에 대한 시장의 강력한 경고 신호가 발생한 이후에야 단시간에 강력한 전방위적 조치들을 양산하여 시장에 엄청난 충격을 가하였다는 점에서 정책 대응의 실기를 지적하지 않을 수 없다.

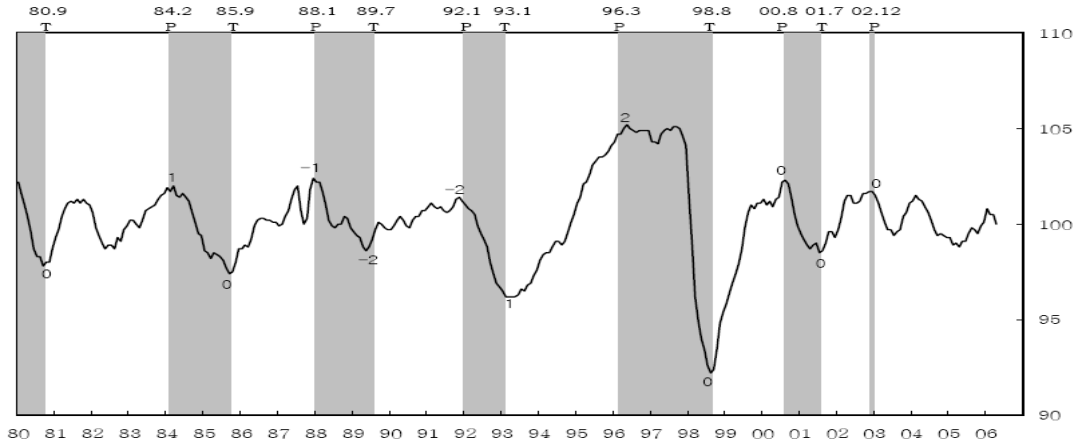
2) 실물경제의 구조 변화

가) 경기 하강국면의 장기화

외환위기 이후 거시경제의 순환은 이전과 매우 다른 모습을 보였다. 외환위기 이전에는 2~3년의 경기상승 국면에 이은 1~2년의 경기 하강국면이 약 4년 단위로 1개의 경기순환 주기를 이루는 것이 일반적이었다. 그러나 <그림 1-4>에서 보는 바와 같이 2001년 7월 경기 저점을 통과하여 경기상승 국면에 접어든 우리나라 경제는 불과 18개월 후인 2002년 12월 이미 경기 고점에 도달하였으며 그 이후 뚜렷한 반전 조짐이 없이 장기적인 경기하강 국면에 접어들었다.

이와 같은 경기순환 행태의 변동은 채무자의 부채 상환 능력의 원천인 소득 증가에 직접적인 타격을 가하였으며 그 결과 개인 채무의 연체가 증가하고 궁극적으로 신용불량자로 전락하는 채무자가 증가하는 데 주요한 요인으로 작용하였을 가능성이 높다.

〈그림 1-4〉 경기동행지수 순환변동치



주 : 1) 가로축은 연도, 세로축은 경기동행지수의 순환변동치를 나타냄.

2) P: 경기 고점, T: 경기 저점

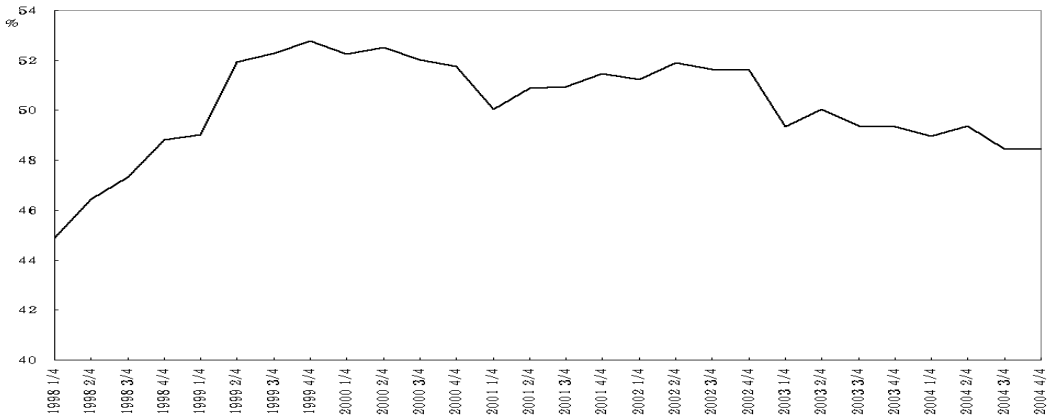
자료 : <http://kosis.nso.go.kr/Magazine/NEW/GA/G0301.pdf>, 통계청

나) 고용구조의 변화

고용구조의 변화도 신용불량자 수를 늘리는 데 기여하였다. 외환위기에 이은 구조조정과 산업구조 변화에 따른 고용구조의 변화로 소득위험이 증가하였는데 금융회사들이 위험평가 체제의 개선 등을 통하여 적절하게 대응하지 못한 것도 신용불량자 수가 급증하는 원인으로 작용한 것이다. 외환위기 이후 노동시장에서 발생한 가장 큰 구조적인 변화 중 하나가 고용의 안정성이 상대적으로 낮은 비정규직 근로자의 비중이 크게 상승하였다는 것이다. 비정규직의 비중이 높아지는 방향으로의 고용구조의 변화는 소득 증가에 장애로 작용할 뿐 아니라 소득의 변동성을 높임으로써 채무자의 채무부담 능력에 부정적인 요인으로 작용한다.

임금근로자 중 비정규직 근로자의 비중은 1998년 초 44.88%에서 1999년 말 52.77%로 상승하여 약 5%포인트가 높아졌으며 이후 미미하나 하락하는 추세를 보이고 있으나 여전히 외환위기 직후의 수준을 회복하지는 못하고 있다. 고용구조의 변화가 소득의 변동성 증대를 통하여 연체자 증가를 결과하기에는 다소의 시차(time lag)가 존재할 것이라는 점을 고려한다면 외환위기 이후 발생한 비정규직의 비중 상승이 신용불량자 증가의 요인 중 하나라는 점에는 이론의 여지가 없다.

〈그림 1-5〉 비정규직 근로자의 비중 추이



자료 : 통계청

3) 제도적 요인

가) 신용정보 생산 및 유통 체제의 미비

신용불량자 급증의 원인으로 작용한 제도적 요인으로는 우선 개인 신용정보 생산 및 유통의 불완전성을 들 수 있다. 2002년말 신용불량자 문제가 본격적으로 대두될 때까지 금융회사간에 공유되고 있던 개인 신용정보는 종합신용정보집중기관으로 지정된 은행연합회가 관리하던 정보가 전부였다고 해도 과언이 아니다.

은행연합회의 개인신용정보는 신용거래정보와 신용불량정보로 대별되는데 신용거래정보는 개인이 금융기관을 대상으로 대출, 채무보증, 가계 당좌 및 당좌 예금구좌 개설 또는 해지, 신용카드 발급 및 해지, 신용카드 현금서비스 등의 거래를 하는 경우 금융회사들이 신용정보집중기관에 통보하여 공유되는 자료이다. 한편, 신용불량정보는 각종 연체 및 금융질서 문란 행위에 해당되는 사유의 발생시 해당 금융회사가 역시 신용정보집중기관에 등록함으로써 공유되는 정보이다. 그러나 은행연합회를 통한 신용거래정보의 공유는 일부 우량 신용정보를 포함하고 있었으나 그 내용이 대출과 관련된 극히 일부 정보에 국한되어 있었고 대부분이 연체정보를 중심으로 하는 부정적인 정보에 한정되어 있던 실정이었다.

경제 주체의 신용위험을 적절히 평가하기 위해서는 부정적인 신용정보뿐 아니라 과거의 전반적인 금융거래 실적 등 우량 신용정보까지 모두 고려하는 것이 필수적이다. 개인 신용평가와 관련하여 많은 연구가 축적된 미국에서의 연구 결과에 의하면 대출 심사시 우량정보를 고려하지 않고 불량정보에만 의존하여 신용도를 평가하

는 경우, 대출을 거절해야 함에도 불구하고 이를 허용하는 사례가 빈번히 발생하여 결국에는 대규모 연체사태가 발생할 우려가 높은 것으로 알려져 있다.

더욱이 우량정보의 집중 및 공유가 원활히 이루어지지 않았을 뿐 아니라 금융회사들이 자신이 보유하고 있는 우량정보조차도 신용심사 과정에서 적절히 이용하지 못하고 담보 또는 보증에만 의존하는 현상이 지배적이었다. 이러한 후진적인 관행이 신용불량자 증가를 부추긴 것은 어찌 보면 자연스러운 일이다.

나) 개인부실채권의 처리를 위한 제도적 인프라 미비

이상에서 살펴 본 문제점들은 신용불량자의 대량 발생에 직접적·간접적으로 주요한 원인을 제공하였다는 측면에서 공통점을 가지고 있다. 그러나 신용불량자의 급증은 신규 장기 연체자의 발생뿐 아니라 장기 연체로 인하여 이미 신용불량으로 등록된 채무자들이 자신의 힘으로 부채를 상환하거나 금융회사와의 채무 재조정 협상을 통하여 연체에서 벗어나지 못하고 신용불량 상태에 장기간 머물러 있기 때문이기도 하다.

신용불량으로 등록된 채무자가 자신의 능력만으로 부채를 상환하고 연체 상태에서 벗어나는 것은 극히 예외적인 경우에 한정되므로 이미 발생한 신용불량자의 수를 줄이기 위해서는 채무 재조정이 불가피한데 각 금융회사별로 마련되어 있는 신용회복지원제도가 이러한 방안의 하나이다. 2002년 5월 금융감독원은 개별 금융회사별로 신용회복지원절차를 마련하여 시행하도록 요청하였다. 이에 따라 각 금융회사들은 자신의 연체 고객에 대한 신용회복 지원 체계를 갖추게 되었다. 이후 금융감독원은 신용정보업 감독규정을 개정(2002.6.28)하여 금융회사의 자체 신용회복지원을 의무화하고 금융회사별로 신용회복지원절차를 내부 규정화 하도록 하였다. 그러나 이 제도는 금융기관의 자율적인 노력이 아니라 감독규정에 따라 부여된 의무로 인식된 데다 정부의 적극적인 설득도 뒷받침되지 않아 효과적인 신용회복 지원제도로서의 역할을 기대하기 어려웠다.

특히 이 제도는 하나의 금융회사에 채무를 지고 있는 신용불량자들만이 이용할 수 있는 제도로서 복수의 금융회사에 채무가 있는 신용불량자들에게는 적용이 되지 않았다. 많은 신용불량자들은 '돌려막기' 등에 따라 여러 금융회사에 채무가 있는 다중채무자로서 채무상환이 어려운 경우가 대부분이었다. 또한 다중채무자의 경우 여러 채권자 간의 조정 실패(coordination failure) 문제로 인하여 채권자와 채무자 간의 자발적인 합의에 의한 채무 재조정이 매우 어려운 실정이었다. 이러한 문제점

을 해결하기 위하여 제시되는 가장 일반적인 방법은 채권자간 협약을 통하여 부실 채권을 집결하고 채권자 대표가 단일 채권자로서 채무자와 채무 재조정 협상을 실시하는 것이다. 2002년 10월 신용회복위원회의 설립과 함께 실시된 개인워크아웃제도는 채권자간 조정실패 문제를 극복하고 채무재조정을 신속하고 효율적으로 수행하기 위한 사실상 최초의 제도적 장치라고 할 수 있다.

이 제도의 도입은 2002년 1월 금융감독원의 신용회복지원제도 도입 계획에서 시작되었다. 이어 동년 5월 금융정책협의회 등을 거쳐 6월 금융감독원, 은행, 신용카드사, 할부금융사 등의 직원으로 구성된 Task-Force가 전국은행연합회 내에 구성되었다. 동 Task-Force의 작업결과를 토대로 한 '다중채무자에 대한 개인신용회복지원제도 도입방안'은 공청회를 거쳐 '신용회복지원을 위한 금융기관 공동협약안'으로 발전하였다. 이어 같은 해 10월부터는 여러 금융기관에 연체채무를 지고 있는 다중채무자에 대한 신용회복지원을 위해 '개인 신용회복지원을 위한 금융기관 공동협약(개인워크아웃제도)'이 발효되었다.

그러나 개인워크아웃제도가 제대로 자리매김하는 과정이 쉽지만은 않았다. 2002년 10월 1일부터 상담을 실시하고 11월 1일부터 1단계 적용대상자의 신청을 접수하였으나, 시행일로부터 10일이 경과할 때까지 첫 신청자가 나오지 않는 등 당초 예상과는 달리 실적이 극히 부진하였다. 이후 2002년 12월 30일까지 단계별로 신청대상을 확대하였지만, 신청자가 505명에 불과하여 제도 자체의 실효성에 대한 논란이 제기되기도 하였다.

이렇게 실적이 부진했던 것은 신용회복지원협약이 지나치게 금융기관 위주로 규정되어 지원대상자가 제한되어 있었고 신청서류 및 절차가 매우 복잡했기 때문이었다. 채무자의 도덕적 해이 방지를 위해 신청을 제한하는 각종 요건이 있었으며 심사요건도 금융기관 위주로 까다롭게 되어 있었다. 또한 개인워크아웃 신청을 위해서는 금융기관으로부터 부채증명서를 발급받아야 하는 등 여러 가지 복잡한 절차로 인하여 많은 상담자들이 개인워크아웃 신청을 포기하거나 미루게 되었다.

금융기관의 이해와 참여부족도 실적 부진의 한 원인이었다. 시행초기 신용회복지원협약에 가입된 금융기관은 134개 금융기관으로 당초 예상했던 214개 금융기관에 크게 못 미치는 수준이었다. 상호저축은행 중 절반 정도가 개인워크아웃제도의 실효성에 대하여 의문을 나타내며 신용회복지원협약에 가입하지 않은 상태였으며, 영세서민이 주로 이용하는 새마을금고, 신용협동조합, 단위농수축협 등도 신용회복지

원협약에 가입되어 있지 않은 상태였다. 또한 많은 금융기관 직원들이 개인워크아웃제도에 대한 인식부족으로 채무자들에게 개인워크아웃을 권유하거나 적극적인 지원 의지를 보여주지 않았다.

이러한 가운데 채권자의 재산권을 강조하는 민법의 취지에 강하게 영향을 받아 연체 채무자에 대한 채권 추심에 대해서는 규제가 거의 가해지지 않음으로써 무리한 채권 추심 행위가 만연하였으며 이와 관련하여 많은 사회적 문제가 발생하기도 하였다. 사실상 무제한의 채권 추심이 가능한 상태에서 생존에 필요한 소득 획득을 위하여 채무자가 언젠가는 노동시장에 참여하여야 하므로 채권자의 입장에서는 신속한 채무 재조정을 통한 연체의 해소보다는 비록 시간이 경과하더라도 계속하여 연체 채무의 상환을 추구하는 것이 보다 유리한 전략이었다. 채무자의 신청에 의하여 채무 재조정을 이룰 수 있는 통로인 개인회생제도가 없었으며 개인파산은 매우 제한적 범위에서 운영되었으므로 법원이 주도하는 공적 절차를 통한 채무 재조정 또한 원활히 이루어지기 힘든 상황이었다.

4. 신용불량자 대책의 기본원칙

개인 부실채무의 신속하고 효율적인 재조정을 통하여 신용불량자가 정상적인 경제 활동으로 복귀할 경우 귀중한 인적자본의 사장을 방지하는 직접적인 효과가 있다. 더욱이 신불자 문제가 해소될 경우 위축된 민간소비를 진작할 뿐 아니라 금융시장의 안정성도 제고된다.

이러한 점에 비추어 단기적으로는 재정지원을 통한 채무탕감으로 신용불량자를 구제하는 방안을 고려해 볼 수도 있다. 그러나 이 경우 채무자들 사이에 도덕적 해이가 만연하게 되어 신용불량자 문제가 만성화될 수 있으며 이에 따라 금융시스템 및 경제체질이 급속히 허약해질 우려가 있다.

반대로 자기책임 원칙이 훼손되지 않는 범위 내에서 시장 자율적으로 신불자 문제를 해소하는 방안의 경우 신불자 문제 해결에 보다 많은 시간이 필요할 수는 있으나 채무자들의 도덕적 해이를 예방할 수 있다는 장점이 있다. 경제주체들에게 시장경제의 기본원칙은 항상 지켜진다는 믿음을 주는 것은 장기적으로 선진화된 금융시스템 및 나아가 선진경제를 건설하는 데 더할 나위없이 소중한 자산이다. 이는 비슷한 상황에서 대증요법이 주종을 이루어 왔던 역대 정부의 각종 정책 대응과 그 결과를 고려할 때 보다 분명하다고 하겠다.

대통령도 신용불량자 문제는 민생 및 거시 경제와 밀접한 연관이 있기 때문에 시급히 해결해야 할 문제로 생각하지만 해결과정에서 시장의 신용시스템의 붕괴와 도덕적 해이의 위험을 경계해야 한다는 것을 강조하였다.

또한 일회적인 신불자 구제가 아니라 신불자 문제의 사전적 예방 및 사후적 처리를 위한 제도적인 인프라 구축 문제도 고려하여야 한다. 금융기관의 신용평가기법 및 신용정보 공유제도 개선은 신불자 증가를 억제하는 단기적인 목표뿐 아니라 금융이 선진화하는 과정에서 반드시 거쳐야 할 주요 과제의 하나이다. 이러한 신용평가기법의 발전과 신용정보 공유 확대는 우리 금융기관들의 고질적인 병폐로 이야기되는 담보대출관행을 줄이고 신용대출을 활성화하는 효과를 가져올 것으로 기대된다.

신불자 특성에 걸맞은 다양한 신용회복지원제도도 장기적으로 소비자금융을 발전시키는 데 필요한 금융하부구조의 하나라는 점에 주의할 필요가 있다. 미국의 경우 전국적으로 1,000여개가 넘는 소비자 신용카운슬링 서비스(CCCS: Consumer Credit Counseling Service) 업체가 파산위기에 직면한 사람 가운데 원리금 상환의지가 있는 사람들을 대상으로 부채관리 프로그램을 제공하고 있다. 이러한 제도는 직접적으로는 신불자의 신용회복이 주목적이지만 결국 이를 통하여 경제의 활력을 회복하는 역할을 하고 있는 것이다.

제 2 장 신용불량자 대책의 추진과정

1. 초기 대응 : 개인워크아웃제도의 활성화

참여정부 초기의 정책은 기존의 신용회복지원제도, 특히 개인워크아웃제도를 활성화하는 데 초점을 두었다. 채무상환이 어려운 신용불량자들은 '돌려막기' 등에 따라 다중채무자로 전락한 경우가 대부분이기 때문이었다. 더욱이 1개 금융기관 채무자인 신용불량자 수는 정체되고 있었으나 다중 채무자인 신용불량자의 수가 빠르게 증가하여 무엇보다 시급한 정책대응이 요구되고 있었다.

〈표 2-1〉 다중 신용불량자 현황

(단위 : 만명, %)

	00.12말	01.12말	02.12말	03.12말	04.3말	5말	7말	9말	11말	12말	<비중>
1개 금융기관	123.6	133.9	112.7	137.2	133.8	127.2	127.6	128.3	128.4	126.4	<35.0>
다중 신용불량자	84.8	111.1	150.9	234.8	243.0	246.5	242.4	237.8	236.6	235.1	<65.0>
소 계	208.4	245.0	263.6	372.0	376.8	373.7	370.0	366.1	365.0	361.5	<100.0 >

2002년 1월 금융감독원의 신용회복지원제도 도입 계획에서 시작된 개인워크아웃 제도는 2002년 10월부터 시행되었으나 참여정부 이전에는 복잡한 절차, 금융기관의 인식 부족 등으로 실적이 미미한 편이었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 2003년 3월 감독기관, 채권금융기관, 금융업협회, 시민단체, 신용회복지원위원회 공동으로 Task- Force를 구성하여 '신용회복지원 실효성 제고 방안'을 논의하였다. 2003년 3월 24일부터 4월 22일까지 약 1개월 동안 운영된 이 Task-force에서는 채무상환기간을 5년에서 8년으로 확대하여 채무자가 매월 변제할 금액을 경감하는 한편 신청자격 제한을 완화하고 신청서류 및 절차를 대폭 간소화하는 것을 주요 골자로 하는 신용회복지원협약 개정안을 마련하고 같은 해 6월 5일부터 시행하였다.

한편 신용회복지원위원회는 채무자를 위한 신용관리 상담 및 교육 등 공익적 업무수행과 채무조정 업무의 공정성·객관성 확보를 위해 2003년 11월 1일 비영리 사단법인 신용회복지원위원회로 재출범하였다. 이후 은행, 보험사, 카드사, 상호저축은행 등 가입 금융기관 수가 늘어나 2003년말 189개사에서 2004년 8월말에 2,954개사로, 2006년 3월말에는 3,693개사로 증가하였다. 또한, 그동안 신용회복지원위원회의 운

영예산이 신청인의 신청비와 신용회복지원협약가입 금융기관의 분담금으로만 운영되었으나, 2003년 8월 25일 경제정책조정회의에서 신용회복위원회 기능 확충을 위해 2004년부터 한시적으로 신용회복위원회 예산의 일부를 금융감독원 및 한국은행이 분담하여 지원하기로 합의하였다. 이에 따라 신용회복위원회는 과중채무자의 신용회복지원 극대화를 위해 전국 주요도시에 지방상설상담소를 추가로 설치하는 등 조직과 인원을 보강하였으며 신청서류 및 첨부서류를 더욱 간소화하고 업무처리절차를 전산화함으로써 채무자의 신청편의를 극대화하였다.

부채상환 의지는 있지만 소득이 전혀 없거나 부족하여 개인워크아웃을 신청할 수 없는 채무자를 위한 취업안내센터도 2003년 12월 신용회복위원회 내에 개설되었다. 이 취업안내센터에서는 시민단체, 사회단체, 지방자치단체, 회원금융기관 및 업종별 협회 등 외부기관과의 공동협약 및 업무연계를 통하여 과중 채무자의 취업 및 창업을 지원하였다. 중소기업청에서 추천하는 중소기업 및 신용보증기금 보증업체 등을 통하여 구인 희망업체를 발굴하였다. 또한 서울보증보험과 연계하여 신용회복위원회에 신용회복을 신청한 자에 대해서는 5천만원까지 신원보증서를 발급하는 업무도 추진하였다. 즉, 신용회복위원회는 시행 초기에는 신용불량자문제 해결을 위한 채무조정업무에 역점을 두었으나 점차 채무자들에 대한 종합상담기능을 확대하고 신용관리교육 및 취업안내업무 등 공익적 역할을 강화하여 과중채무자의 사회·경제적 재기 지원을 위한 종합 신용회복지원 전문기구로서의 기틀을 마련하였다.

이와 같은 노력에 힘입어 신용불량자의 증가세가 점차 둔화되는 모습을 보이기 시작하였다. 2003년 1사분기에 월평균 약 11만명에 달하던 신용불량자 증가 규모는 2사분기와 3사분기에는 9만명 정도로, 4사분기에는 7만명, 2004년 1사분기에는 6만 6천명으로 줄어들었다. 그러나 이 역시 빠른 속도의 증가세라고 평가할 수 있으며 KDI 등에 의하면 별다른 대책이 없을 경우 2004년중 월평균 5~8만명 수준의 증가가 예상되고 있었다. 한편 초기 대응조치들이 새로이 불거지는 신불자 문제들에 즉시 대응해서 이루어짐에 따라 조치들 간에 일관성이나 균형이 충분하게 이루어지지 못하였다. 또한 형태 및 원인이 다양한 신불자의 특성에 대한 심층적인 분석이 결여된 상태에서 이루어진 조치들도 실효성에 한계가 있을 수밖에 없는 실정이었다.

대통령도 이러한 상황을 인식하고 신용불량자의 유형별 현황 및 금융기관별 보유 채권 현황을 면밀히 분석하고 이를 바탕으로 체계적이고 장기적인 대책을 마련할 것을 계속하여 지시하였다.

- 가계 부채 문제에 관해서 지금까지 우리가 거론했던 것과는 좀 수준이 다른 근본적인 어떤 대책이 나와야 할 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 서민생활안정대책 회의에서 유익한 결과가 나오기를 바라고, 아울러서 가계 부채 대책에 관해서 한번 논의를 시작하여 이 문제에 대해서는 정말 전문가, 금융 기관의 일선 창구 전문가들이라든지, 실제로 부채, 여기 신용불량자로 찍혀 있는 사람들을 직접 한번 만나서 모아서 표본으로 조사를 한다든지 하는 특단의 방법이 좀 필요하지 않을까.. 꼭 부탁드립니다. (제24회 국무회의 - 가계부채 관련 2003.5.27)
- 신용 불량자 문제에 관해서 이것이 금융에 미치는 효과, 또는 여러 가지 거시 경제적 지표, 소비라든지 이런 데 미치는 효과에 대해서는 좀 깊이 있게 분석을 아직까지 해보지 않았습니다. 그래서 경제 효과와 민생 효과를 좀 더 체계적으로 분석하고, 장기적으로 체계적으로 분석할 필요가 있습니다. 경제정책협의회에서 내부 보고가 되도록 한 번 준비해 주시기 바랍니다. (제3회 수석보좌관회의 - 신용불량자문제 관련 2004.1.12)
- 앞으로 신용 거래가 활발히 일어날 수 있도록 신용 사회 구축을 위한 여러 가지 제도를 정비하고 상대방의 책임을, 특히 민사상의 책임을 추급(追及)해 가는 과정이 아주 용이하게 되고, 사생활을 크게 침해하지 않는 범위에서 일정한 증빙 요건을 갖추었을 때 국가가 정보 서비스를 한다든지 하는 이런 시스템을 한번 정비해 볼 필요가 있을 것 같습니다. (제4회 국무회의 - 신용거래 관련 2004.1.20)
- 신용 불량, 각 금융 기관별로 안고 있는 채권의 종류, 빌린 사람들의 분류에 따라서 분석이 돼 있어야 대응이 나올 것 같은데, 1년 내내 착안도 안 했다고 하면 뭐한 거냐 말이지요. 대통령이 국무회의에서 지적해 가지고 '이거 내놓아라.' 하니 까 그제서야 조사하고 있어서 어떻게 대책이 되냐 하는 것이지요. 이 문제, 밤을 새워서라도 답 찾아내십시오. 위기 관리 시스템 확실하게 책임 있는 회의 단위를 만들고, 회의록을 남기고 좀 타이트하게 관리해 나갔으면 좋겠습니다. (재정경제부 업무 보고 - '신용불량자' 관련 2004.01.28)
- 신용불량자 관련, 장기 저리채로 워크 아웃하는 것을 전제로 획기적인 대환 조치 생각할 수 있지만, 우리 사회의 신용 질서 자체를 붕괴시켜 버릴 수 있고, 도덕적 해이의 위험 때문에 함부로 쓸 수가 없고, 우리 정부로서는 전체 시장의 신용 시스템이 붕괴되지 않도록만 관리해 나가면서 민간 부문에서 부분 부분적으로 흡수해 나가도록 그렇게 지금 해 가고 있습니다. 원칙적이고 장기적이어야지 무슨 뭐 획기적인 일에 단방약을 쓰려고 해서는 안 된다, 그렇게 생각합니다. (매일경제 회견 <비공개> - 제프리 존스 회견 2004.02.22)

2. 철저한 실태조사를 바탕으로 마련한 종합대책

1) 개요 및 추진과정

이와 같은 상황에서 참여정부는 신용불량자 문제에 대한 체계적인 마스터플랜의 수립에 착수하였다. 보다 조속히 이러한 종합 플랜이 마련되었어야 했다는 비판이 있을 수 있으나, 신불자 수가 빠르게 증가하고 잠재적인 신불자의 규모도 정확히 파악되지 못한 상태에서 신중하지 못한 신불자 대책이 나오면 한계 채무자의 도덕적 해이를 자극하여 신불자가 폭증할 가능성이 있다는 점을 감안할 필요가 있었다. 더욱이 다양한 유형과 다양한 발생원인을 가지고 있는 신불자의 특성에 대한 치밀한 분석이 없는 대책은 계속해서 땀질식 처방을 불러오면서 신불자 문제를 악화시킬 가능성도 있었다.

정부는 신용회복위원회 및 LG-산은 다중채무자 공동 추심프로그램 등 기존 신용회복지원제도의 시행 추이를 면밀하게 모니터링하는 한편 재경부, 금감위 등 관련 당국 간의 협의를 지속하면서 신불자 문제에 대한 종합적인 마스터플랜의 수립에 착수하였다. 특히 신불자에 대하여 다각적인 실태조사를 함으로써 신용불량자별 특성을 감안한 대책을 마련하는 데 주력하였다.

철저한 실태조사는 정책 성공의 필수조건

금융기관 자체 신용회복지원제도 및 개인워크아웃제도가 작동하는 가운데서도 신용불량자 수는 늘어만 갔다. 2001년말 245만명이던 신불자 수는 2002년말 264만명, 2003년말에는 372만명으로 계속 증가하였다. 이는 신용불량자들의 특성이 매우 다양하고 광범위하게 분포하고 있어 한 두 가지 제도를 통해서 해결이 어렵다는 것을 반영한다. 특히 2003년 카드사태 이후 카드사를 중심으로 가계신용이 급격히 둔화되고 경기회복이 지연되면서 신용불량자는 폭발적으로 늘어났으며 이로 인해 실물경제 회복 지연, 금융시장 불안, 사회문제 발생 등 악순환의 고리가 형성되었다. 신용불량자 문제는 경기회복을 통해 채무자의 채무상환능력이 높아질 경우 어느 정도 해결이 가능하나 이미 경제의 구조적인 문제로서 근본적인 해결책이 요구되는 상황이었다.

이에 정부는 종합적인 대책마련에 착수하여 2004년 1월 대통령에게 보고하였다. 대통령은 보고를 받는 자리에서 신용불량자에 대한 철저한 실태조사를 바탕으로 한

근본적인 해결책 강구를 지시하였다. 이에 따라 신불자 3,919명에 대한 심층 전화 인터뷰가 이루어지고 금융기관 직원 970명, 채권추심회사 직원 500명, 신용회복위원회 40명 등 총 1,510명의 관련 실무자에 대한 설문조사가 이루어졌다. 또한 금융감독원 민원 제기사항, 신용회복위원회 상담 등을 통한 실태조사와 관련 전문가 의견 조회까지 더해져 종합대책을 빈틈없이 수립하는 데 큰 도움이 되었다.

시장경제의 원칙과 금융기관의 참여

신불자 대책의 원칙과 관련하여 대통령은 시장경제의 기본원칙이 훼손하지 않는 범위내에서 신불자들의 실질적인 신용회복을 돕는 것이 중요하다고 강조하며, 마련된 대책이 현장에서 제대로 작동될 수 있게 해 줄 것을 지시하였다. 재정지원 등을 통한 채무탕감 등은 일시적인 해결은 될 수 있으나 시장경제의 기본적인 질서 훼손이 불가피하다. 그러므로 시간이 다소 걸리더라도 채무상환 원칙이 훼손되지 않는 범위내에서 시장 자율적으로 해소될 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 이러한 기본원칙을 기반으로 하여 정부는 원금탕감은 없지만 장기간(최장 8년)에 걸쳐 분할 상환할 수 있도록 하는 프로그램을 대폭 확충하고, 불법추심행위로부터의 고통을 덜어주는 방향으로 대책을 수립하였다.

이와 같은 신불자 대책이 성공하기 위해서는 당사자인 금융기관의 적극적인 참여가 필수적이었다. 더욱이 대부분의 신불자가 여러 금융기관에 채무가 있는 다중채무자이기 때문에 금융업권 전체의 동참이 없이는 실효성이 낮을 수밖에 없는 상황이었다. 따라서 정부는 금융기관 참여를 유도하기 위해 수차례 금융기관 실무자들과 협의를 진행하면서 신불자 대책의 기본원칙에 대한 공감대를 형성해 나가고 신불자 지원의 필요성을 설득해 나갔는데 이러한 노력의 대표적인 사례는 배드뱅크 프로그램에서 찾을 수 있다. 정부는 배드뱅크 프로그램을 제안하여 여러 금융기관이 공동으로 참여하여 신불자 채무재조정을 지원할 수 있는 틀을 제공하였는데 당초에는 금융기관이 이에 참여하는 데에 소극적이었다. 그러나 금융기관의 공공성 측면, 공동 채무재조정에 따른 채권회수 가능성 제고 등에 대한 정부의 적극적인 설득으로 최종적으로 총 620개 금융기관의 참여를 이끌어 낼 수 있었다.

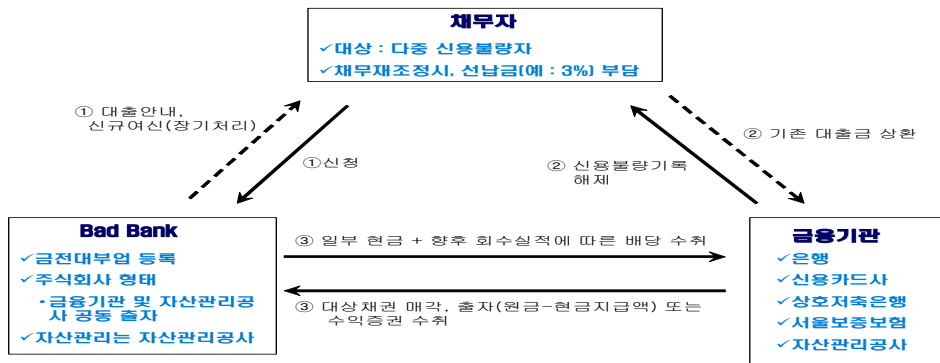
2) 신용회복지원 정책 - 다양한 신불자, 다양한 대책

2004년 3월의 종합대책은 신용불량자 문제 해결을 위해 먼저 은행을 중심으로 창

구에서의 적극적인 채무재조정 등을 통해 추가 발생을 최소화하는 동시에 이미 발생한 신용불량자는 종합적인 방안을 강구하여 신용회복기회를 확대하였다. 구체적으로 1개 금융기관에 채무가 있는 신용불량자에 대해서는 각 금융기관이 만기연장, 일자리 알선 등을 통해 신용불량자 등록 해소를 추진할 수 있도록 하고 여러 금융기관에 채무가 있는 신용불량자는 해당 채무를 한 곳에 집중하여 채무재조정과 추심을 진행하였다. 이밖에도 각 금융기관의 일자리와 연계한 신용회복지원을 활성화하는 한편 신용회복위원회의 취업알선기능을 강화하고, 소액 신용불량자에 대한 취업계약요인을 해소하기 위한 방안도 마련하였다. 또한 채권추심 실태를 상시 점검하고 불법 추심행위에 대한 단속을 강화하는 동시에 불법추심행위 예방을 위한 지침을 마련하여 시행토록 지도하고, 금감원에 위법·부당한 채권추심행위 신고센터를 설치하도록 하였다.

구체적으로 살펴보면 금융회사 내부에 '연체자 관리 특별대책반', 대책반 산하에 '신용불량자 등록 심의기구'를 신설하여 종합적인 신용불량자 축소대책을 수립하여 시행토록 하였다. 동 심의기구는 장기 연체채무자를 신용불량자로 등록하기 전에 채무자의 상환능력 및 의지를 평가함으로써 채무재조정을 통하여 신용회복지원이 가능한 경우 지원을 확대하였다. 이와 병행하여 연체채무자의 상환능력 제고를 위하여 취업알선프로그램을 운영하고, 특히 소액의 한계 연체자를 대상으로 연체발생 가능성을 최대한 억제할 수 있는 방안을 마련하여 지속적으로 시행하였다. 또한 신용불량자들에게 장기·저리의 신규대출을 제공하여 이들이 기존 채권금융기관에 연체채권을 상환하고 신용불량등록이 해제될 수 있도록 지원하는 배드뱅크 제도가 도입되었다. 2004년 5월 20일 출범한 한마음금융(주)(대부업으로 등록)은 당초 8월 20일까지 3개월간 한시적으로 운영될 계획이었으나, 미신청자가 아직 많다는 판단 아래 11월 20일까지 3개월 연장하였다. 채권금융기관의 경우 별도의 추심노력 없이 배드뱅크를 통해 채권을 회수할 수 있고, 채무자의 입장에서는 여러 금융기관에 대한 채무를 일괄하여 배드뱅크에서 장기(8년)로 채무재조정받고 성실상환시 이자 전액감면의 혜택을 받을 수 있는 등 전반적으로 채권금융기관 및 채무자 모두에게 유리한 Win-Win 프로그램이었다.

〈그림 2-1〉 배드뱅크 제도의 구조



기존에 실시되고 있는 신용회복지원제도는 채무자의 최초 연체원인채권을 그대로 존속시키면서 단순 채무재조정이나 이자감면 등의 방법을 통해 신용회복을 지원하는 방법이었다. 이에 비해 한마음금융은 별도의 배드뱅크 설립을 통해 신용불량 채무자를 대상으로 신규 대출, 즉 새로운 자금 지원을 통하여 각 금융기관에 분산되어 있는 채무자의 연체대출을 일시에 상환해 줌으로써 이전의 연체원인채권을 완전히 소멸시키는 대신 정상적인 대출 채권을 신규로 발생시키는 구조이다. 이처럼 한마음금융이 배드뱅크 설립을 통한 새로운 신용회복지원구조를 채택한 가장 큰 이유는 기존에 실시되고 있던 신용회복지원제도를 보완하는 한편 채무자 중심의 보다 실효성 있는 신용회복지원방안을 실시함으로써 신용불량 채무자에 대한 지원 효과를 극대화하는 데 있었다.

한편 배드뱅크 제도는 도덕적 해이의 방지를 위해 채무자가 3개월 이상 연체할 경우 기한이익을 상실시켜 고율의 연체이자를 부과하는 한편 신용불량기록을 재등록하고 기존 채권금융기관에서 부담하고 있던 연체이자를 인수하여 강도 높은 추심을 집행하였다. 아울러 3개월 이상 연체를 한 대출자의 신용정보를 신용정보회사(credit bureau)에 제공하여 이들의 신용정보를 공유하였다.

3) 제도 및 인프라 정비

2004년 3월의 종합대책은 다양한 신용회복지원 정책 이외에 법제도를 정비하고 관련 인프라를 개선하는 방안도 포함하고 있는데 개인회생제도의 도입이 대표적이다. 이는 채무상환능력을 상실한 신불자의 경우에는 일부 또는 전부 면책이 불가피하므로 법적 절차(개인회생제도, 개인파산제도)를 통해서 처리할 수밖에 없기 때문이었다.

정부는 국내 도산법제의 체계적인 정비를 위해 기존의 회사정리법, 화의법 및 파산법을 「채무자회생및파산에관한법률」(통합도산법)로 통합하기로 하고, 2001년 5월부터 2002년 10월까지 「법무부 도산법제 개선 실무위원회」를 운영하면서 통합도산법(안)을 마련하고, 공정회 등을 거쳐 2003년 2월 21일 법안을 국회에 제출하였다. 이 통합도산법(안)은 정기적 수입이 있는 개인채무자의 경우에 파산선고 없이 채무를 조정할 수 있는 개인회생제도를 새로이 도입하고 있다. 통합도산법(안)은 2003년 2월 22일 국회 법제사법위원회에 회부되어 2003년 6월 국회 법제사법위원회에 상정되었으나 법안 내용의 방대함, 일부 쟁점사항 등으로 국회의 법안 심사는 시작하지도 못하고 지연되었다. 위 법안에 대한 심의가 지연된 채 제16대 국회의 임기 만료가 다가오자 참여연대를 중심으로 한 시민단체에서는 사회문제로 대두된 신용불량자 문제를 해결하기 위하여 개인회생제도 부분만 별도로 입법할 것을 주장하였다. 이러한 주장을 반영하여 천정배 의원은 2003년 11월 통합도산법에서 개인회생제도 부분만을 분리하여 작성한 「개인채무자회생법안」을 제출하였고, 2003년 12월 대통령주재 경제민생점검회의에서 발표한 “04년 경제운용방향”에서는 통합도산법 제정이 지연된 경우 신용불량자 문제 등을 감안하여 개인회생절차만 별도 입법하는 방안을 검토기로 하였다. 2004년 1월 “국무총리4당 정책위 의장 정책협의회”에서는 통합도산법 제정이 어려울 경우 개인회생법안의 별도 입법을 추진기로 합의하는 등 정부는 이 법안의 입법을 강력히 추진하였다. 그러나 천정배 의원안은 통합도산법안의 총칙부분이 제대로 반영되지 않은 등 체제상의 문제가 있어 법제사법위원회에서는 법원과 법무부의 의견을 들어 대안을 만들어 결의하였고 이 대안이 2004년 3월 2일 원안대로 국회 본회의를 통과하여 개인채무자회생법이 성립되었다(2004년 3월 22일 공포, 2004년 9월 23일 시행).

한편 신용불량자 문제가 재발되지 않도록 금융기관의 개인신용평가시스템 개선, 개인신용정보회사 등 신용인프라 확충, 신용관리교육 강화 등이 추진되었다. 구체적으로 정부는 금융기관의 개인신용평가시스템 운영상황에 대한 감독 강화 등을 통해 금융기관이 자체적으로 개인신용평가모델의 정확성 및 유용성을 제고하도록 하였으며, 금융기관의 신용평가능력을 보완해 줄 수 있는 개인신용평가회사(CB) 활성화를 위한 방안도 마련하였다. 그리고 상거래와 관계없는 세금채납자 등은 신용불량자에서 제외하고, 신용불량자에서 해제된 자에 대한 사후기록 정보를 개인신용평가회사(CB)에만 제공하여 개인신용평가시 기초자료로 활용하도록 하는 등 신용불량자 제도를 전면 개편하였다.

3. 사각지대에도 별을 : 생계형 신불자 대책

2004년 3월의 신용불량자 문제해결을 위한 마스터 플랜이 본격적으로 추진됨에 따라 신용불량자가 같은 해 6월부터 감소세로 전환하는 등 가시적인 성과가 나타나기 시작하였다. 그러나 소득능력이 취약하여 동 대책에 따른 신용회복지원 대상에 포함되기 어려운 생계형 신용불량자는 사각지대로 여전히 남아 있었다. 2004년 3월 종합대책은 원금탕감이 없다는 원칙 아래 전체 신불자의 규모를 줄이는 데 중점을 두었기 때문에 대책 발표 후 신불자의 숫자가 축소되는 과정에서 채무상환 의지는 있으나 당분간은 상환할 능력이 없는 생계형 채무자의 문제가 부각된 것이다. 그리고 이러한 생계형 신용불량자에 대한 대책은 더욱 철저한 실태조사를 필요로 하는 것이었다.

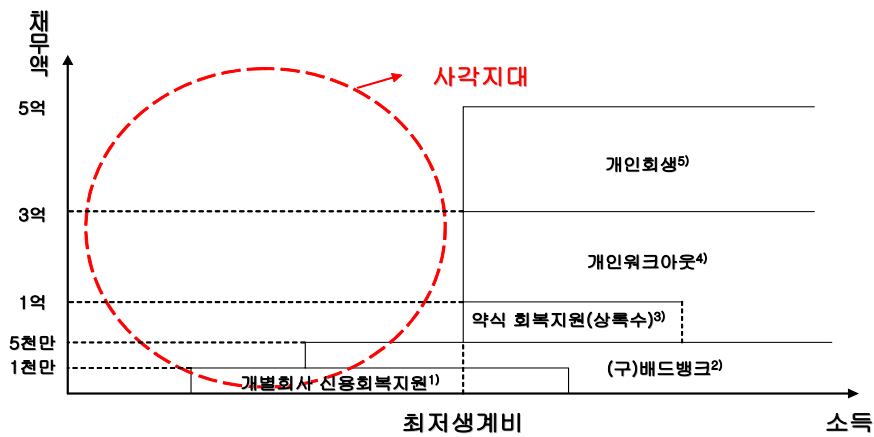
대통령은 신불자 대책이 추진되고 있으나 소득수준이 너무 낮아서 채무상환의지가 있음에도 불구하고 채무재조정을 신청하기 어려운 계층이 존재하고 있으므로 이러한 신불자 대책의 사각지대에 있는 계층(예 : 국민기초생활보호대상자)에 대한 적극적인 대책 마련을 지시하였다. 특히, 이들 계층의 경우에는 도덕적 해이 문제에 대한 우려보다는 이들이 우리 사회의 구성원으로서 역할을 해나갈 수 있도록 하는 차원에서의 검토가 필요하다고 지시하였다.

○ 소득계층 간 양극화가 심각합니다. 얼마 전엔 5살 아이가 영양실조로 굶어죽는 등 특히 절대빈곤층의 생활은 갈수록 어려워지고 있습니다. 단기, 중장기 대책이 있습니까? (질문)

“새해엔 신용불량자 문제를 정리해줘야 될 것 같습니다. 지금까지 도덕적 해이 때문에, 자칫 건잡을 수 없는 문제가 되기 때문에, 너도나도 다 연체하고 ‘나 죽여라’ 할까봐... 이젠 가르마가 타지는 것 같습니다. 자료를 갖고 조사해서 웅덩이에 빠진 사람, 안 빠진 사람을 구분할 것입니다. 옛날엔 구분이 안됐습니다. 구제하기 시작하면 다 빠져버릴 수 있었기 때문이죠. 기백만, 기천만원 가지고 도저히 가망이 없게 만들어 멸절한 사람을 빗쟁이로 묶어놓고, 날품팔이 말고는 살아갈 수 없게 만들어놓고는 절대... (이제) 경제 큰 틀에서 정부와 금융기관에서 검토해볼 문제라고 생각합니다. 오랫동안 신불자 상태로 있어서 정상적 활동에 지장받고 있는 사람이 내년 중엔 정상적 생활로 복귀할 수 있도록 조치하겠습니다. 내년 중에 해야 할 중요한 조치 중의 하나입니다. 그렇다고 해서 이제 ‘나도 신불자 할래’ 그런 진 않았지요(웃음)” (경향신문 송년회견 2004.12.27)

이와 같은 대통령 지시를 반영하여 정부는 생계형 신불자에 대한 실태조사 등을 바탕으로 생계형 금융채무 불이행자 대책을 마련하였다. 기초수급자인 신용불량자에 대해서는 보건복지부 및 은행연합회의 전산DB를 통해 부채규모 등 실태를 파악하는 한편 총 1,073명의 기초수급자에 대한 전화대면 조사를 실시하였다. 청년층 신불자에 대해서는 학자금대출을 취급하는 25개 금융기관을 대상으로 실태를 파악하였으며 영세자영업자에 대해서는 국세청, 은행연합회 등을 통한 부채규모 파악, 자영업자 2,540명에 대한 서베이, 금융기관 45개사의 일선 창구 직원 1,000명에 대한 설문조사 등의 다각적인 방법을 사용하였다.

〈그림 2-2〉 생계형 신용불량자 지원방안: 기존제도의 사각지대를 보완



- 주 : 1) 단일기관 1천만원 이하 소액 신불자
 2) 소득증빙불필요, 원금의 3% 선납의무
 3) 총채무의 1/2 이상이 상록수 참여기관 채무, 최저생계비 이상 소득, 개인 워크아웃과 중복이용 불가
 4) 최저생계비 이상 소득 또는 제3자 지원, 2005년 4월부터 채무금액을 5억원 이하로 확대
 5) 담보채무 10억원 및 무담보채무 5억원 등 총 15억원 이하, 최저생계비 등을 제외한 가용소득으로 변제(기초수급자 이용 곤란)

이와 같은 광범위하고도 상세한 실태파악을 바탕으로 정부는 2005년 3월 생계형 신용불량자 대책을 수립·발표하였다. 동 대책은 주로 기존의 신용회복지원 프로그램에 포함되기 어려운 계층을 대상으로 최저생계비 이상의 소득이 없더라도 채무상환 의지가 있어 채무재조정을 신청하면 최소한의 상환능력이 확보될 때까지는 원금 상환을 유예해 주는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 따라서 생계형 신불자 대책은 지

금까지 추진해 온 신용회복지원 프로그램을 보완하는 의미를 가지는 것이었다.²⁾ 그러나 정부는 채무자들의 도덕적 해이를 유발할 수 있는 막연한 기대를 불식시키고 아울러 자기책임 원칙에 따른 금융거래 관행을 정착시키기 위하여 원금탕감은 없다는 원칙과 2005년 3월 생계형 대책이 금융채무 불이행자를 위한 마지막 대책임을 일관되게 강조하여 정책의 부작용을 최소화하였다.

정책의 수립 및 추진 과정에서는 부처간·당정간 정책조율 강화 및 금융기관 등 이해관계자의 갈등에 대한 관리가 적극적으로 이루어졌다. 금감위, 한은, 자산관리공사 등 관련 기관의 역할을 분담하여 조율함으로써 생계형 대책을 마련하였고, 정책의 원만한 추진을 위하여 여당에 대책내용을 사전에 충분히 설명하고 생계형 대책의 필요성에 대한 이해를 구하였다. 동시에 국민기초생활보장수급자 신용회복지원 방식에 소극적이었던 금융기관과의 지속적인 협의와 설득을 통하여 실효성 있는 지원방안을 마련하게 된 것이다.

이해 당사자간의 이견을 적절하게 조정한 사례로는 기초수급자 지원방식에 대한 것을 들 수 있다. 기초수급자 지원방식은 먼저 기초수급자가 자산관리공사(KAMCO)에 채무재조정을 신청하면, KAMCO는 신청자의 금융기관 채무를 매입하고 채무재조정(이자 면제, 상환기간 연장 등)을 실시하게 되어 있다. 여기서 쟁점은 KAMCO의 채무 매입가격이었는데 신청자 채무의 '추정 시장가격'의 50%만 금융기관에 지급하도록 하자 금융기관들은 수익성 악화 등에 대한 우려로 부정적인 입장을 표시하였다. 정부는 이에 대하여 1) 채무상환능력이 매우 취약한 수급자에 대한 대출에는 금융기관도 일부 책임이 있으며, 2) 기초수급자의 채무상환 가능성이 매우 낮고 적극적인 추심도 어려우며, 3) 금융기관은 이미 일정한 수준의 대손충당금을 적립한 상황이므로 추가적인 손실이 크지 않음을 강조하고 금융기관과의 지속적이고 신뢰성 있는 사전협의를 거쳐 기초수급자 지원을 위한 채권금융기관간 협약 체결을 통한 합의를 도출하였다.

한편 정책발표 단계에 있어서는 정책참여자간 역할분담을 통하여 생계형 신불자 대책에 대한 밀착홍보로 정책효과를 극대화하였으며, 언론보도에 적시에 대응함으로써 우호적 여론을 조성하여 정책의 신뢰성을 확보하였다. 정책집행 과정에서는 금감위(원), 보건복지부, 국방부 등 관계기관과 긴밀한 협조체계를 구축하여 정책효과를 수시로 점검하였다. 이에 따라 영세자영업자와 청년층(특히 군복무자)의 경우

2) 일반국민 대상의 여론조사 결과(메타 커뮤니케이션에서 1,000명 대상으로 조사), 생계형 신용불량자 지원에 대해 약 90%가 찬성

기초생활보장수급자보다 신청실적이 저조한 문제, 파산재단 채무불이행의 신용회복 지원방안이 거의 없는 문제 등의 원인을 치밀하게 분석하여 이에 대한 보완대책을 마련함³⁾으로써 생계형 신불자 대책의 정상궤도 진입을 유도하였다.

생계형 신용회복 지원대책의 내용을 구체적으로 살펴보면 주요 대상자는 ① 국민기초생활보장수급자중 신용불량자, ② 학자금 연체 및 부모에 대한 보증 등으로 신용불량자로 등록된 청소년, ③ 부가가치세법상 간이과세자에 해당하는 영세 자영업자중 신용불량자 등 크게 세 부류이다.

기초수급자의 경우 수급자로 있는 동안은 상환을 유예하고 수급자에서 벗어나면 원금을 10년 분할 상환하도록 하였고, 청년층과 영세자영업자는 1~2년간 원금상환 유예후 8년 분할 상환하도록 하는 한편, 금융권 공동추심 프로그램(대상자 126만명)을 통해 채무재조정을 원하는 채무자에 대하여는 이를 지원하기로 하는 등 정부는 각각의 특성에 맞도록 차별화된 지원방안을 마련하였다.

또한 기준시점에 한정하여 대상자 및 대상채권을 확정하고, 신청기간을 6개월 동안 한시적으로 운영하는 것을 비롯하여 지원 확정자는 신용회복위원회에서 신용관리교육을 의무적으로 받도록 조치함과 동시에 지원 확정자의 신용정보를 CB 등에 제공하여 개인신용정보 평가자료로 활용하는 등 도덕적 해이를 방지하기 위한 방안을 다양하게 마련하였다.

3) 청년층, 영세자영업자의 신청실적이 저조한 것은 사회복지사가 관리하는 기초수급자와는 달리 대상자에 대한 일대일 홍보가 어려운 데 주로 기인하는 것으로 이에 대한 보완대책으로 국방부, 국세청, 은행연합회 등과 협조하여 군복무자, 영세 자영업자에 대한 일대일 홍보방안을 마련하여 추진하였다. 한편 파산재단은 신용회복위원회 등의 민간 신용회복지원 프로그램에 가입하지 않아 연체자들은 이들 프로그램의 이용이 불가능한 상태였는데 파산재단 채무불이행의 신용회복지원방안이 거의 없는 문제에 대해 파산재단의 신용회복위원회 가입이 채권자, 채무자 모두에게 도움이 된다고 법원을 설득하여 법원행정처의 동의를 구하였다.

〈표 2-2〉 생계형 금융채무 불이행자 대책의 대상자 및 지원방식

지원 대상 집단	지원 방안	비고
기초수급자중 신용불량자	<p><원금></p> <ul style="list-style-type: none"> · 기초수급자로 있는 동안 상환유예 · 기초수급자에서 벗어나면 최장 10년 분할상환 <p><이자></p> <ul style="list-style-type: none"> · 현재까지 발생한 연체이자 및 향후 발생이자 면제 	<ul style="list-style-type: none"> · 최저생계가 유지되도록 지원 · 기본적인 상환능력이 취약하므로 이자는 면제
청년층 신용불량자 -학자금 연체자 -군복무자 또는 입영대상자 -신불자 등록당시 미성년자 -부모 대출 등에 보증한 자	<p><원금></p> <ul style="list-style-type: none"> · 최장 2년 상환유예(군복무자는 복무기간중 별도 유예) · 취업 등 상환능력 확보시 상환유예를 중단하고 최장 8년 분할상환 <p><이자></p> <ul style="list-style-type: none"> · 현재까지 발생한 연체이자: 원금을 약정기간내 상환시 면제 · 향후 발생이자(연 6%): 원금을 약정기간내 상환시 면제 	<ul style="list-style-type: none"> · 당장의 소득원이 없으므로 유예기간을 최장 2년 설정 · 이자감면은 인센티브 구조로 운영하여 성실상환 유도
영세자영업자중 신용불량자	<p><원금></p> <ul style="list-style-type: none"> · 최장 1년 상환유예, 상환유예후 최장 8년 분할상환 <p><이자></p> <ul style="list-style-type: none"> · 현재까지 발생한 연체이자: 원금을 약정기간내 상환시 면제 · 유예기간중 이자: 연 5% 납부 · 상환기간중 이자(연 6%): 원금을 약정기간내 상환시 면제 	<ul style="list-style-type: none"> · 현재 소득원이 있으므로 유예기간은 최장 1년 설정, 유예기간중 저리이자율 적용 · 이자감면은 인센티브 구조로 운영하여 성실상환 유도

제 3 장 신용회복지원제도별 성과

1. 금융기관별 자체 신용회복지원제도

앞에서 언급한 것처럼 각 금융기관의 자체 신용회복지원제도는 참여정부 이전에 마련된 것으로 단일 금융기관에만 채무를 갖고 있는 채무자의 소액 채무를 조정해 주는 데 그쳤다. 그러나 2004년 3월 정부의 신용불량자 종합대책은 이러한 금융기관 자체 신용회복지원제도를 보다 체계적이고 구체적으로 개편하여 지원대책의 실효성을 높였다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

금융회사들은 이와 같은 정부의 대책에 적극적으로 동참하였다. 국민은행의 경우 'KB 신용 되찾아주기 프로그램'을 마련하였는데 이는 신용불량자 문제를 사회봉사 활동과 연계한 신용회복지원 프로그램이다. 동 프로그램은 채무자 본인의 봉사활동에 의한 채무감면만으로는 신용회복지원의 실질적인 효과를 거두기 어렵다고 판단하고 봉사활동 대상자를 채무자 본인뿐만 아니라 채무자의 배우자, 직계존비속까지 확대하는 한편 8시간 이상 사회봉사활동을 한 사람에 대해서는 최대 50%의 원금을 감면해주는 방법으로 채무자의 신용회복을 지원하고 있다. 이 프로그램은 2005년 9월부터 2006년 3월까지 약 6개월 동안 시행되어 2만 9,600명의 채무를 감면하였으며, 이중 1만 8천명은 신용불량자에서 회복되었다.

신한은행도 2004년 8월부터 채무금액이 5백만원 이하인 신용불량자를 대상으로 이들이 사회봉사를 하는 경우 시간당 2만원씩 채무를 탕감해주는 채무감면제도를 운영하고 있다. 또한 우리, 조흥, 하나 은행과 농협 등도 2005년부터 사회봉사, 직업훈련 및 농촌봉사(농협) 등과 연계된 채무감면 프로그램을 운영하고 있다. 그러나 이들 프로그램은 대상자 채무금액을 5백만원 이하로 하고 대상자도 해당 은행의 단독채무자로 제한함에 따라 신청가능 대상자가 한정되어 상대적으로 저조한 실적을 보이고 있다.

개별 금융기관의 자체 신용회복지원 실적을 살펴보면, 카드사태로 인하여 가계부채가 크게 확대된 2003년 상반기부터 2004년 상반기까지는 만기 카드채권 대환대출 등을 통하여 지원이 활발히 이루어졌으나 카드사태가 진정된 2004년 하반기 이후에는 대상자의 감소 등으로 지원규모가 급격히 감소하고 있다. 금융업권별로는 신용불량자 등록이 가장 많은 신용카드사가 2006년말까지 591.3만건, 25.4조원을 지원하

여 전체의 각각 60%, 66%를 차지하였으며, 은행 5.3조원, 할부금융사 4.5조원, 보험사 2.2조원, 저축은행 0.9조원을 각각 지원하였다. 지원방법별로는 대환대출을 통한 지원규모가 29.8조원으로 전체실적의 78%를 차지하여 여타 기한연장, 원리금 감면 등에 비하여 활발하였다.

〈표 3-1〉 금융기관 자체 신용회복지원실적 추이

(단위 : 억원, 천건)

구분	2002년	2003년		2004년		2005년		2006년	
	6~12월	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기
지원금액 (월평균)	9,185	21,434	16,262	5,964	2,917	1,943	1,790	1,504	1,315
지원건수 (월평균)	282	431	374	171	121	78	69	56	51

〈표 3-2〉 금융업권별 신용회복지원 실적(06년말 기준)

(단위 : 조원, 만건)

구분	은행	신용카드	할부금융	보험사	저축은행	계
지원금액	5.3	25.4	4.5	2.2	0.9	38.3
지원건수	205.9	591.3	116.2	37.4	39.5	990.3

2. 개인워크아웃제도

개인워크아웃제도에 의한 지원실적을 보면 제도도입 초기에는 부진한 모습을 보였으나 2003년 중반 이후 크게 증가하였다. 2003년 1/4분기 중 신청자는 홍보부족 등으로 인해 3,783명에 불과하였다. 그러나 신용회복지원협약 개정안이 마련된 데다 지방상담소 개설이 확대됨에 따라 2003년 4/4분기에는 신청자가 32,529명에 달했다. 이어 참여금융기관이 크게 늘어난 2004년 1/4분기와 2/4분기에는 신청자가 각각 47,884명, 77,898명으로 급증하는 모습을 보였다. 또한 2003년 1/4분기에 978명에 불과하던 채무조정완료자도 신청자의 증가추세와 더불어 4/4분기 25,308명, 2004년 1/4분기 27,708명, 2/4분기 64,079명 등으로 크게 증가하였다. 다만, 2005년 들어서는 신용불량자 문제가 어느 정도 해결되어 가면서 개인워크아웃제도를 통해 채무조

정이 완료된 신용불량자 수가 감소하고 있는 모습을 보였다. 2006년말 현재 지원신청자가 총 629,931명에 달했으며, 총 599,114명이 채무조정을 완료했다. 한편 신용회복위원회는 2006년말까지 신용회복지원 확정자, 학생 및 일반인 1,164,238명을 대상으로 신용관리교육 및 특강을 실시하였다.

〈표 3-3〉 개인워크아웃제도의 지원 실적

(단위 : 명)

비고	2002	2003				2004				2005				2006				누계
	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	
신청자	505	3,783	9,600	16,638	32,529	47,884	77,898	82,020	79,550	53,876	59,797	45,493	34,532	28,135	20,894	18,250	18,547	629,931
채무 조정 완료	42	978	2,754	6,460	25,308	27,708	64,079	81,304	95,360	63,523	56,461	47,826	40,421	28,052	22,775	15,690	20,373	599,114

3. 상록수 공동추심 프로그램(약식 신용회복 지원제도)

2003년 11월부터 국민, 우리 등 5개 은행과 삼성, LG 등 5개 카드사가 참여하고 우리투자증권과 산업은행이 주관하는 다중채무자의 부실채권을 풀링하여 ABS를 발행·관리하는 다중채무자 부실채권 처리프로그램, 일명 상록수 공동추심 프로그램이 운영되고 있다. 이는 다중채무의 채권을 취합한 주채권자인 SPC(상록수제일차유동화전문유한회사)가 대상 채무자들을 대신하여 약식 신용회복지원을 신청하는 제도로써 채권자간의 신용회복 지원조건 합의에 소요되는 시간을 최소화하고, 실질적인 지원폭을 확대함으로써 빠른 시간안에 다중채무자들에 대한 신용회복 및 경제적 갱생의 기회를 주고자 하는 목적으로 도입되었다. 이 제도는 국내 최초로 SPC가 다중채무자의 부실채권을 풀링하여 자산유동화증권 ABS를 발행·관리하도록 함으로써 신용회복 프로그램을 ABS 발행과 접목시켰다는 점에서도 의미가 있다. 신용회복위원회와 상록수 자체신용회복프로그램을 통한 신용회복지원 및 채권추심 병행실시로 2006년말 현재 신용회복지원은 334,846명(완제: 223,229명, 신용회복지원 확정: 111,617명), 채권회수실적은 6,839억원에 이르고 있다.

<상록수 공동추심 프로그램의 성공사례>

사례 1. 분납정책 도입

분납에 의한 채권회수는 각 금융기관 및 신용회복위원회에서도 시행하였지만, 실효성을 거두지 못하였다. 이는 각 금융기관이 대환을 통한 분납으로 이자를 원금화시켜 상황을 더욱 악화시켰고, 신용회복위원회는 까다로운 절차와 장기간의 심사로 채무자의 의지를 약화시켰기 때문이다. 이러한 단점을 없애고 채무자의 상환의지를 고취시키고자 분납시 일시납과 동일한 감면율을 적용하고, 상환기간을 채무자가 자율선택하여 신청일일 승인여부 통보와 함께 신용불량정보를 선해제함으로써 신용사회에 다시 복귀할 수 있도록 하였다. 현재는 월회수액의 60% 이상을 분납 채무자로부터 상환받고 있다. 나아가 상록수의 분납정책은 이후 카드사 및 희망모아 등의 벤치마크 사례가 되었다.

사례 2. 죽어서도 신용불량자?

사망자의 채무는 상속포기를 하지 않을 경우 상속인에게 돌아간다. 그러나 사망자에게까지 신불자란 꼬리표를 달아 관리할 필요는 없음에도 불구하고 관련기관간의 협조가 이루어지지 않아 사망 이후에도 신불자로 관리되고 있는 실정이었다. 이에 사망 신불자 일제정리를 실시하게 되었고 2004년 5월 상록수 12,000명을 기점으로 관련기관간의 협조가 이루어져 이후 각 금융기관의 사망자에 대한 신용불량정보가 삭제처리되었다.

사례 3. 신용회복지원업무를 사회공헌으로 연결

상록수유동화회사를 운영하던 중 채무자 가운데 재기의 의지가 있는 극빈자를 대상으로 한 재활지원방안을 강구, 한국산업은행은 사회연대은행과 사회공헌활동 협약을 체결하고 창업지원기금(1억원)을 기부하였다. 다중채무자 등 신용불량자 해소를 위해 상록수유동화회사에 대하여 신용공여 및 업무수탁 등의 역할을 담당하고 있는 한국산업은행이 정부의 신용불량자 재활정책에도 적극 부응하고 있는 것이다. 상록수 채무자중에 창업자금 지원 대상자를 선정하여 성공적인 창업지원을 하는 경우 회수율에도 기여할 뿐 아니라, 상록수 운영을 통하여 발생한 수익의 사회환원이라는 기업이 미지도 제고할 수 있다.

4. 배드뱅크제도(한마음금융)

배드뱅크 지원대상자는 ① 2004년 3월 10일 현재 신용불량자로서, ② 620개 협약 가입 금융기관 중 2곳 이상에 1개월 이상의 연체 채무를 보유하고 있고, ③ 그 중 1개 이상의 채무가 6개월 이상 연체 상태로서, ④ 협약가입 금융기관에 대한 총 채무원금 합계액이 5천만원 미만인 다중채무 신용불량자라는 요건을 모두 충족해야만 한다. 한마음금융(주)은 이러한 신청 자격을 충족하는 채무자가 대출금의 상환계획표와 함께 한마음금융에 대출신청을 하고 연체원금의 3~6%를 선납하면 대출약정을 체결하고 대출을 실행한다.

배드뱅크는 대출신청 개시일인 2004년 5월 20일부터 대출신청 선납금 마감일인 12월 3일까지 선납금 미납으로 대출이 취소된 28,455건을 제외한 총 183,948건의 신용회복을 지원하였다. 2004년 3월말 현재 392만명에 달하는 신용불량자 중 약 5%에도 못 미치는 인원이 신용불량에서 탈피할 수 있었다는 결과만으로는 당초 기대에 못 미치는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 실제로 협약에 가입한 620개 기관에 채무를 갖고 있는 사람 중에 당초 신용불량 해제가 가능할 것으로 예상했던 111만명 기준으로 볼 때 17%에 가까운 인원이 배드뱅크를 통해 신용을 회복할 수 있었던 점에서 그 성과가 매우 크다고 할 것이다. 또한 배드뱅크를 통한 신용회복지원제도가 협약가입 금융기관의 자율적인 의사에 의해 마련되었던 점과 신용불량 채무자들의 다양한 경제적 상황을 고려한 신용회복지원을 실시했던 점은 여타 신용회복지원제도와 비교할 때 또다른 의의가 있다고 할 것이다.

5. 개인회생제도

개인회생제도는 금융채무 불이행자 대책의 시급성에 따라 국회 법제사법위원회에서 법안심사 중이던 채무자회생및파산에관한법률안 중 개인회생편만 분리하여 2004년 3월에 개인채무자회생법으로 제정함에 따라 최초로 도입되었다. 2004년 9월 23일부터 시행된 개인회생제도는 각종 신용회복지원제도의 혜택을 받지 못하고 개인파산의 선택만 남아 있는 신용불량자들에게 법원을 통한 자구노력의 기회를 제공하고 있다. 이 제도는 타 지원제도에 비해 구제대상 채무범위가 넓고, 청산시보다 변제액이 많기만 하면 원금감면도 가능할 뿐만 아니라 개인파산으로 인한 자격제한 등의 불이익이 없는 것이 특징이다.

개인회생제도의 대상자는 급여소득자나 영업소득자로 제한되며, 금융기관의 채무뿐만 아니라 사채까지를 포함한 총 15억(담보채무 10억원 및 무담보채무 5억원) 이하의 채무를 대상으로 한다. 채무자가 제출한 변제계획안이 법원의 인가를 받을 경우 신용불량정보 등록에서 해제되며, 변제계획의 이행이 완료되면 법원의 면책결정을 받는다. 이 제도는 새로 도입된 제도임에도 불구하고 정부 및 금융기관 등의 적극적인 협조로 시행 첫해인 2004년에만 9,070건, 2005년도에는 48,541건이 접수되는 등 조기에 성공적으로 정착되고 있다.

6. 개인(소비자) 파산제도

개인파산제도는 1962년 1월 20일 파산법 제정 당시부터 명문화되었으나 파산에 대한 심리적 장벽과 홍보부족으로 거의 활용되지 못하다가, 1997년에 일반 국민들에게 알려지기 시작하면서 1998년에서야 처음으로 개인 파산신청이 등장하였다.

이 제도는 파산선고의 불이익을 받게 되지만 파산선고후 바로 면책을 신청하여 면책결정이 확정되면 파산자로서의 불이익은 소멸되므로 개인 소비자가 갱생을 추구할 수 있는 마지막 보루이다. 즉, 개인파산은 청산을 목적을 하는 법인 파산과는 달리 잔존하는 채권에 대한 면책을 받아 경제적 갱생을 도모하는 절차로서 의미를 가지고 있다.

파산선고의 불이익으로는 재산의 관리처분권 상실, 자유의 제한, 공법상의 자격 제한, 사법상의 자격제한 등이 있다. 개인파산은 대상채권의 종류와 채무범위에 제한이 없으며, 기존 재산을 채권자에게 공평하게 분배하여 청산한 후 면책절차를 통해 불허가 사유가 없으면 법적 면책 결정을 내린다. 또한 2005년 9월 1일부터는 면책결정시 그 사실을 전국은행연합회에 통보하여 정보를 공유할 수 있게 함으로써 불법추심을 사전에 방지하고 채권금융기관이 면책된 채무자의 신용회복에 대한 정당한 평가를 할 수 있도록 하고 있다.

한편 2006년 4월 1일부터 시행된 통합도산법에 따라 개인이 파산해도 보호받을 수 있는 소액 임차보증금의 한도가 종전의 1,000만원에서 지역에 따라 1,200만~1,600만원으로 늘어나게 되었다. 또한 파산재산이 2억원 미만일 때 적용하던 간이파산제도 적용 범위도 5억원으로 확대되고, 파산 선고 후에만 면책 신청을 할 수 있는 규정도 파산과 면책 신청을 함께 할 수 있도록 바뀌었다.

1999년 503건이었던 개인 파산신청 건수는 소폭의 증가세를 보이며 2002년에 비

로소 1,000건을 넘는 등 저조한 실적을 보여 왔다. 그러나 2003년에는 신용불량자 수의 급격한 증가 등으로 개인파산 신청건수도 3,856건으로 전년대비 189%나 늘어났으며 2004년에 12,317건, 2005년에 38,773건, 2006년에는 123,961건으로 급속한 증가세를 지속하였다. 과거에는 까다로운 면책허가 조항 등으로 면책을 받는 것이 용이하지 않았으나, 최근 법원이 개인파산제도의 경제적 중요성을 인식하여 면책조항을 유연하게 적용하면서 2000년에 57.5%였던 면책허가율이 2005년에는 98.3%로 높아진 것도 파산신청 증가의 한 요인으로 작용하였다.

〈표 3-4〉 개인파산신청건수 추이

(단위 : 건)

연도	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
개인파산	503	329	672	1,335	3,856	12,317	38,773	123,691

7. 생계형 신용불량자 신용회복지원제도

2005년 3월 23일 정부가 발표한 ‘생계형 신용불량자 신용회복 지원방안’에 따라 4월 1일부터 신용회복위원회와 자산관리공사 등을 주축으로 생계형 신용불량자의 채무재조정 업무가 시작되었다.

이 제도는 서민경제의 안정과 금융채무 불이행자 문제의 마무리를 위해 추진된 것으로서 2005년 4월 1일부터 11월 8일까지 131,877명(대상자의 33%)의 생계형 금융채무 불이행자들이 채무재조정을 신청하였다. 전체 대상자중 기초수급자는 58%가 채무재조정을 신청하였으나, 청년층과 영세자영업자는 각각 20%, 17%에 그쳐 상대적으로 저조한 모습을 보였다. 다만 2004년중 배드뱅크의 신청률이 10.2%(총 6개월간 대상자 180만명중 18.4만명 신청)이었던 점과 과거 금융지원이 금지되었던 금융채무자를 대상으로 하는 프로그램이었던 점을 고려하면 적지 않은 성과라 할 수 있다.

〈표 3-5〉 생계형 금융채무 불이행자의 채무재조정 신청건수

(단위 : 만명, %)

	기초 수급자	청년층				영세 자영업자	합계
		학자금	군복무	기타	소계		
신청건수(A)	87,164	14,433	3,322	2,244	19,999	24,714	131,877
총대상(B)	15.5	4.7	3.1	2.1	10	15.3	40.8
목표신청률	50	-	-	-	30	30	36
신청률(A/B)	58	31	11	11	20	17	33

8. 금융권 공동추심 프로그램(희망모아)

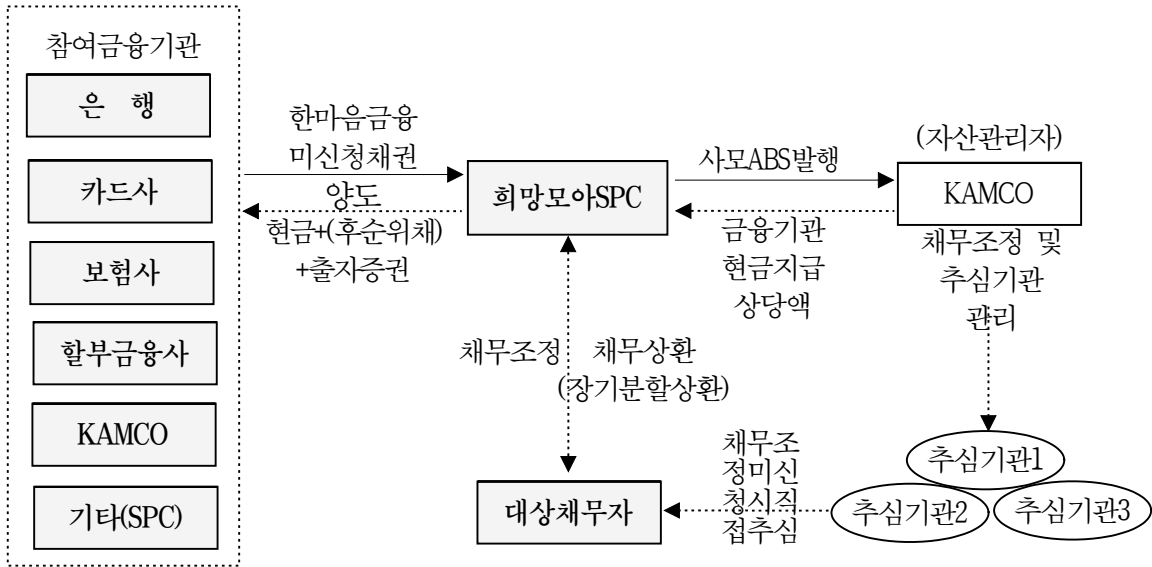
2005년 3월 생계형 금융채무 불이행자 지원대책의 일환으로 설립된 '희망모아'는 2004년에 실시되었던 1차 배드뱅크 한마음금융의 단점을 보완한 것이다. 한마음금융이 18만여명에 대한 신용회복지원을 했음에도 불구하고 운영기간의 한시성으로 인하여 신용회복의 의지가 있으나 선납금 마련의 어려움 등으로 신청하지 못한 다중연체 채무자가 많았다. 또한 다중 채무자는 여전히 다수 금융기관의 계속된 추심으로 정상적인 생활이 어려웠으며, 금융기관들 또한 개별적인 채권추심 활동으로 인하여 효율성이 저하되는 등 어려움이 컸다.

이에 상시적으로 다중채무자의 채무를 한곳에 집결하여 효과적인 추심과 함께 신용회복 지원을 할 수 있는 체제구축의 필요성이 금융권으로부터 제기되어 2005년 5월 16일 다중연체채무자의 원활한 채무재조정을 위한 '희망모아유동화전문유한회사'가 설립되었다. 이 회사는 2004년 1차 배드뱅크 한마음금융(주)의 지원대상자 중에서 채무조정을 신청하지 아니한 채무자에 대한 채권을 매입하는데 매입대상 금융기관은 1차 배드뱅크프로그램에 참여하였던 금융기관 중에서 공동추심기구 참여를 희망한 30개 금융기관으로 하였다. 또한 자산관리는 한국자산관리공사가 직접 수행하고, 채권추심은 전국 22개 신용정보회사에 위탁하였다. 이 제도에 따라 자발적으로 채무조정을 신청하는 채무자에게는 이자를 면제하고 원금을 7~8년간 분할상환할 수 있도록 해주며, 신청하지 않는 채무자에게는 신용정보회사를 통하여 강력한 채권추심을 하고 있다.

희망모아의 채무재조정 대상자는 2004년 3월 10일 현재 6개월 이상 연체한 다중 채무자로서 총 126만명이며, 채권액은 13.7조원에 이른다. 2005년 5월 13일 금융기

관으로부터 채권을 양도 받은 이후 2006년 12월말까지 약 20개월 동안 24만명의 채무자가 부담하고 있는 1조 7977억원의 채무금액 대해 채무조정 약정을 체결하여 단기간내에 금융채무 불이행자의 신용회복에 크게 기여하고 있다.

<그림 3-1> 공동추심기구 희망모아(유) 개요도



제 4 장 난관 극복과정과 평가

1. 다양한 요구와 비판

신불자 대책은 채무자의 도덕적 해이를 방지하면서도 신용회복지원의 실효성을 높여야 하는 대표적인 정책딜레마 사례이다. 신용불량자 종합대책 발표 이후 각자의 입장에서 대책 내용에 대한 비판이 불거져 나온 것은 예상된 일이었다. 신불자들은 원금 탕감이 없어 실효성이 없다고 비판하였고, 정상채무자들은 신불자만 지원한다고 비판하며 차라리 신불자가 되어 채무재조정을 받겠다는 불만을 제기하기도 하였다.

특히 정치권으로부터 원금탕감, 공적자금 조성을 통한 신용회복지원 등의 주장이 제기됨에 따라 신용질서의 근간을 훼손하지 않는 지원방안 마련에 어려움이 가중되었다. 전재희 의원은 신용불량자에 대하여 국민연금 반환일시금을 지급하는 방안을 제기하였으며, 심상정 의원은 생계형 소액 신용불량자의 채무를 감면하고 채무감면에 필요한 자금은 정부와 금융기관이 분담하는 방안을 주장하였다. 이종구 의원도 1천만원 미만 생계형 신용불량자(170만명)와 차상위자(50만명)의 채무 감면 및 대환 대출 방안을 주장하는 등 정치권에서는 참여정부의 지원책이 턱없이 부족하다며 정부재정을 통한 지원을 요구하였다.

여기에 언론의 양면적인 비판도 가세하였다. 신불자 대책이 채무자의 도덕적 해이를 부추기고 있다고 비판하는가 하면, 임시방편적이고 지원내용이 부실하여 실효성이 떨어진다면 채무탕감을 주장하기도 하였다.

이러한 반대여론에 정부는 언론 기고, 인터뷰 등 여러 통로를 통해 채무탕감 정책의 부작용과 신불자 대책의 기본원칙을 설명함으로써 정부정책에 대한 공감대를 형성해 나갔다. 구체적으로는 채무상환규율을 확실하게 바로잡아가면서 문제를 해결해 나가는 것이 중요하다는 메시지를 전달하였으며, 채무상환내역정보가 개인의 신용도에 반영되어 향후 금융거래시 개인별 차등화가 이루어질 것이므로 평소의 신용관리가 중요하다는 점을 강조하였다. 또한 신불자 종합대책 발표 이후 현장에서의 대책 추진상황을 매일 점검하고, 보완이 필요한 사항에 대해서는 추가적으로 보완해 나갔다. 이러한 정부 노력의 결과로 신용불량자 종합대책 이후 채무재조정을 신청하는 신불자가 급증하고, 신용불량자 신규 발생도 줄어들면서 신불자 문제는

서서히 해결의 조짐을 보이기 시작하였다.

정치권의 요구에 대해서도 정부는 채무자들의 도덕적 해이를 유발하지 않고 자기 책임 원칙에 따른 금융거래 관행을 정착시키기 위해서는 원금탕감이 없다는 원칙이 유지되어야 한다는 입장을 분명히 하였으며 2005년 3월 생계형 대책이 금융채무 불이행자를 위한 마지막 대책임을 일관되게 강조하였다.

특히 소득능력이 취약한 신불자를 중점대상으로 하고 있는 생계형 신불자 대책은 정책형성부터 집행단계에 이르기까지 언론의 주요 관심사로 부각되었다. 정부의 신용불량자 대책으로 실질적인 채무재조정이 이뤄질 수 있을지, 설사 지원이 이뤄지더라도 이것이 소비여력 회복으로 이어질지 등 정책의 실효성을 두고 많은 논란이 있었다. 대부분의 언론들은 생계형 대책에 대해 '서민경제 안정, 민간소비 회복 기대', '벼랑끝 극빈층 구하기 마지막 카드' 등 긍정적 논조를 유지하였으나 일부 언론은 생계형 신불자 대책에 대한 신청실적이 저조하다고 대책의 실효성을 문제 삼거나 '도덕적 해이 팽배'를 비판하였다.

'반시장적인 관치금융의 부활'이라는 비판도 제기되었다. 정부의 생계형 신불자 대책이 카드대란에 대한 정부 책임을 은행에 떠넘기는 새로운 형태의 官治에 불과하며, 채무상환 유예방안 등은 현재 문제를 미래로 전가시키는 미봉책에 불과하다는 것이다. 이러한 비판 사이에서 신용불량자 대책을 추진하는 것은 언제 한 쪽으로 쏠려 떨어질지 모르는 외줄타기와 마찬가지로 어려운 일이었다.

이에 정부는 금융기관이 현실적으로 채권회수가 어려운 신용불량자의 경제상태가 정상화되도록 지원하고 이를 통해 연체된 채권회수를 도모하는 것은 정상적인 영업활동의 일환으로 정부가 금융권과 힘을 합해 신용불량자 문제를 해결하려는 것을 관치라고 비판하는 것은 타당하지 않다는 입장을 밝혔다. 또한 대상자를 한정하는 것 이외에도 도덕적 해이가 발생하지 않도록 다양한 방안을 강구하였음을 강조하였다.

또한 사실과 다른 언론보도에 대해서도 적극 대응하였다. 정책에 대한 신뢰성을 확보하기 위해 언론비판에 대한 대응논리의 개발 및 보도해명자료 배포를 통해 왜곡된 사실을 정정하였다. 생계형 금융채무 불이행자 대책의 필요성에 대해서는 여론지도층의 언론 기고, 생계형 신용불량자의 신용회복지원 성공사례 발굴에 힘썼다. 한편 보다 많은 생계형 신불자들이 대책을 이용할 수 있도록 언론광고, 홈페이지 운영, 리플렛 제작·배포 등을 통해 동 대책을 적극 홍보함으로써 실효성을 제고하였다.

2. 정책에 대한 평가

이와 같은 난관극복 과정을 거치면서 신불자 수가 줄어들고 연체율이 하락하는 등 신용불량자 문제가 진정되는 모습을 보였다. 이는 실태파악 및 정책수립 단계에서부터 추진 및 일일 점검까지 치밀한 준비와 부단한 노력의 산물이라고 할 수 있다. 대통령은 참여정부 2년 6개월을 맞이하여 KBS와 갖은 인터뷰에서 2003년에 출범한 참여정부는 가계부채 급증, 신용불량자 급증, 신용카드 사태 등 최악의 경제지표를 안고 출발하였으나 정부의 적절한 대책으로 고비를 넘겼다는 취지의 평가를 내렸다.

감사원의 신용불량자 대책 관련 정책평가 보고서(2005.12)는 다음과 같이 언급하고 있다. “정부는 시책 추진시 원금탕감 불인정, 재정투입 불가 등의 원칙을 견지하고, 신용불량자의 채무재조정을 금융기관 자율협약을 통해 실시하도록 유도함으로써 도덕적 해이를 최소화하면서 정책효과를 거둔 것으로 판단한다.” 또한 참여정부 3주년 대통령 기자회견(2006.1.27)에도 신불자 대책에 대한 평가가 포함되어 있다. “금융채무 불이행자 수가 2003년 3월 295만명에서 2004년 4월 382만명까지 늘어났다가 지금은 297만명으로 수준으로 다시 줄어들었습니다. 소비의 발목을 잡고 있던 신용불량자 문제가 이제 거의 정상으로 돌아왔습니다.”

IMF Consultation Mission (2004.10.28) 역시 한국 정부의 신불자 문제에 대한 정책접근을 강력히 지지한다고 밝혔다. 이들의 결론(Concluding Statement of the 2004 Article IV Consultation Mission)에 따르면 신불자 사면은 도덕적 해이 문제만을 야기할 뿐이며 다른 부문에서의 정부구제 요구 증가 및 금융기관 소비자 금융위축의 우려가 있다. 참여정부의 정책은 신불자 사면이 없다는 원칙을 확고히 함으로써 이러한 문제들의 가능성을 봉쇄했을 뿐 아니라 경제개입을 줄이겠다는 의지를 강력히 보인 것이다.⁴⁾

그런데 이와 같은 결과들이 재정이나 금융기관의 별다른 부담 없이 이루어졌다는 데에 정책의 성과가 더욱 크다고 평가할 수 있다. 정부의 입장에서는 신용불량자 문제와 관련하여 재정으로 지원하여 채무를 탕감하라는 일부 정치권의 압력에도 흔들

4) The mission strongly supports the government's basic policy approach toward debt delinquencies. We commend the decision to stand firm against a mandated debt amnesty scheme, which would only generate moral hazard, make financial institutions more reluctant to lend to households in the future, and trigger calls for government bail-outs in other sectors. More broadly, by standing firm in this area, the government has sent a strong signal of its determination to reduce its intervention in the economy.

리지 않고 민간이 자율적으로 채무를 재조정하는 데 필요한 제도의 도입 및 조정자 역할을 수행함으로써 재정부담이 거의 없었다. 그리고 금융기관의 경우 신용불량자의 채권은 원래 채무재조정이 필요한 불량채권이었을 뿐 아니라, 개별 채무재조정만 하였으면 대손 가능성이 높았을 채권을 여러 가지 신용회복지원제도를 통한 채무재조정의 결과 오히려 채권의 상환가능성이 높아졌다고 할 수 있다.

한편 생계형 신불자 대책은 실태조사, 정책입안, 추진 및 사후관리 등 정책의 전 과정에 걸쳐 정책품질관리 절차에 입각하여 수행된 점을 평가할 만하다. 대통령의 지시(2004.6.1일)로 정책의 전 과정에 걸쳐 집행가능성·실효성 평가, 미디어 대책 등을 포괄하는 정책품질관리제도가 도입된 이후 생계형 금융채무 불이행자 대책은 정책 효과를 시스템적으로 제고하는 정책품질관리의 시범 및 모범사례로 평가되고 있다.

〈표 4-1〉 생계형 금융채무 불이행자 정책의 단계별 주요내용

정책 형성	▶ 소득수준이 낮아 기존 신용회복지원제도를 이용하기 어려운 계층이 다수 존재 ⇒ 대통령의 지시에 따라 실태조사 및 대책 마련에 착수
정책 수립	▶ 생계형 신불자에 대한 다각적이고 광범위한 실태조사 진행 * 사회복지사를 통한 기초수급자 서베이 * 은행연합회, 금융기관 등을 통한 청년층 실태조사 * 국세청, 금융기관 등을 통한 영세자영업자 조사 ▶ 금융기관과 협의를 통해 초안 마련(05.2~3월) ▶ 관계부처, 전문가 등의 의견수렴 후 방안 마련
정책 홍보	▶ 대책 발표 전에 홍보전문회사에 의뢰하여 홍보기획서를 마련하는 등 체계적 홍보 * 정책에 대한 사전 여론조사 및 홍보방법에 대한 조언 등 ▶ 잘못된 언론보도에 대하여 보도해명 자료를 즉시 배포하는 등 언론에 적 극적 대응
정책 집행· 발표	▶ 정책추진과정에서의 애로요인을 파악하여 적절히 대응 * 기초수급자는 대중매체 홍보에 더하여 전국 순회접수창구 마련, 사회복지사를 통한 일대일 홍보 * 법원을 설득하여 금융기관 파산재단 채무자(17만명)에 대한 신용회복지원방안 마련 * 개인회생·파산 등 법적 절차 활성화에 대응하여 법원 행정인력 확충 * 국방부, 병무청과 협조하여 전 장병에게 신용회복지원 안내문 발송 * 소멸시효 완성자의 금융채무 불이행자 해소 등 신용정보 집중제도 개선 ▶ 경제정책조정회의에 대책 추진상황, 실적 등을 상정하여 지속적 관심유도
정책 성과 분석 및 활용	▶ 전문연구기관 등에 종합적인 성과분석을 의뢰하고 대책 추진과정을 DB 로 축적 ▶ 금융채무 불이행자 문제가 재발하지 않도록 예방차원의 대책을 강화

대통령은 생계형 신불자 대책을 보고받는 자리에서 다음과 같이 평가하였다. “정부가 어려운 문제에 대해 대처하는 역량이 많이 향상되었다고 본다. 오늘 보고사례

는 잘 처리된 사례라고 생각이 된다. 전반적으로 신용불량자 문제는 관리도 잘 됐고 대책도 머리속에서 대강 그려낸 것이 아니고 실태조사를 통해 현장감 있는 정책을 마련했다고 본다. 그리고 또 그 과정에서 많은 토론과 검증도 거친 듯하다. ……각 부처의 협조로 현장에서 바로 적용될 수 있는 정책이 만들어진 것 같다. 전반적으로 잘했다.”

무엇보다도 생계형 신불자 정책은 광범위한 실태조사에 근거하여 대책을 마련함으로써 대책의 수용성을 제고하였으며, 대책집행과정의 문제점들에 대한 합리적인 해결방안을 강구하였다. 기초수급자의 특성을 고려하여 대중 홍보에서 일대일 홍보로 전환하고 지방 순회접수창구를 마련한 것 등이 그 예가 될 수 있다. 또한 관계부처간에 긴밀한 협조관계를 유지하면서 이견이 있을 경우 적극적으로 조정하는 모습도 높이 평가할 만하다. 법원행정처, 서울지방법원, 국방부, 행정자치부, 국세청 등을 직접 방문하여 대책의 중요성을 설명하고 협조를 요청하는 등 발로 뛰는 행정으로 적극적인 참여를 유도하였다.

〈관계부처 협조사항〉

- 교육부 : 학자금대출 연체자에 대한 홍보강화
- 행자부 : 기초수급자에 대한 원활한 지역별 순회접수가 가능하도록 지자체에서 접수창구 제공 및 홍보 강화
- 복지부 : 최대한 많은 수의 기초수급자가 신용회복지원을 받을 수 있도록 사회복지사의 신용상담 역할 강화
- 국정홍보처 : 정부보유 매체(전광판, KTV, 국정브리핑 등)를 통한 홍보 협조
- 금감위 : 대상채무자가 많은 미참여 서민금융기관(예, 대형 상호저축은행)의 기초수급자 지원협약 참여 유도

결론적으로 단기성과보다 중장기적이고 근본적인 해결책을 강구하였고, 광범위한 실태조사에 근거하여 대책을 마련함으로써 대책의 수용성을 제고한 것이 신불자 대책의 주요 성공요인이다. 또한 언론, 정치권 등의 비판에도 불구하고 일관되게 정책을 추진하는 한편 관계부처와의 긴밀한 협조관계를 유지함으로써 이견이 있을 경우 적극적으로 조정한 점도 높이 평가할 만하다.

제 5 장 지나온 길과 가야할 길

1. 그동안 노력의 성과

참여정부는 문제해결에 시일이 걸리더라도 시장원칙의 견지, 시장의 조성자 역할 수행 등 정석에 따라 정책을 추진해왔다. 금융기관간의 자율적인 협의에 기초하여 정책을 추진하였으며 도덕적 해이 방지를 위해 원금탕감은 없다는 원칙을 견지하였다. 신용불량자 대책이 바람직스러운 성과를 가져온 것은 무엇보다 이와 같이 원칙에 충실하였던 데 기인한다고 하겠다. 거시경제적으로 민간소비 회복을 통하여 경제성장에 기여했으며, 개인적인 측면에서 보면 추심압박에서 벗어나 정상적인 경제생활에 복귀할 수 있도록 하는 등의 성과를 거두었다. 금융산업적 측면에서 금융기관이 보다 정밀한 신용평가를 토대로 금융거래를 할 수 있는 선진 금융관행을 정립하는 계기를 마련함으로써 중장기적으로 금융이 선진 한국경제 건설의 핵심 기반 역할을 수행할 수 있는 혁신적 금융환경을 조성한 점도 높이 평가할 만하다.

2004년 3월 신용불량자 종합대책 수립 이전의 상황을 보면, 2003년 3/4분기 이후 신용불량자 증가폭이 둔화되는 모습을 보이기는 하였으나 여전히 월평균 7만명씩 증가하고 있는 상황이었다. 또 KDI 등은 별다른 대책이 없을 경우 경기 및 금융시장 상황에 따라 2004년중 월평균 5~8만명 수준의 신불자가 증가할 것으로 예상하였다. 이러한 상황하에서 참여정부의 각종 신용회복지원제도는 신용불량자 증가 문제를 크게 완화하고 신용불량자의 신용회복 지원에 크게 기여한 것으로 평가된다.

빠르게 증가하던 개인 신용불량자 수는 참여정부의 정책추진 이후 감소하기 시작하였다. 2000년말 208만명에서 2001년말 245만명, 2002년말 264만명, 2003년말에는 372만명으로 급속히 증가하던 신용불량자 수는 각종 신용회복지원제도를 통한 신용불량자의 신용회복 노력이 가시화되면서 2004년 상반기부터 정체를 보이다가, 2004년 6월 처음으로 실질적으로 감소하였다. 이어 2005년말에는 금융채무 불이행자 수가 300만 이하로 하락하면서 참여정부 출범을 전후하여 가장 심각한 경제 문제의 하나로 대두되었던 신용불량자 문제는 마무리 국면에 들어서 2006년말 280만명으로 신용불량자가 더욱 줄어들고 2007년 9월말 현재 266만명으로 신용불량자

5) 한편 참여정부가 출범한 2003년 중에도 개인 신용불량자 수가 크게 증가한 것은 3개월 초과 연체자가 신용불량자로 등록되는 제도의 특성상 2003년초 연체율이 정점에 도달하면서 적어도 3개월 이상의 시차를 두고 신용불량자의 등록건수가 크게 증가하였기 때문이다.

문제가 본격화되기 이전인 2002년 수준으로 축소되었다. 앞서 살펴본 것처럼 신용 불량자 수가 크게 줄어든 것은 금융기관의 신용평가결과 중시, 개인의 능력범위내 금융거래 관행 정착 등으로 신규 금융채무 불이행자가 지속적으로 감소한 데 주로 기인하였다는 점에서 바람직한 현상이라 하겠다. 한편 경제회복의 걸림돌로 작용하였던 민간소비도 2004년 3/4분기 이후 증가율이 플러스로 전환되었으며 2005년 4/4분기에는 4.6%를 기록하는 등 정상화되면서 경기회복세를 견인하였다.

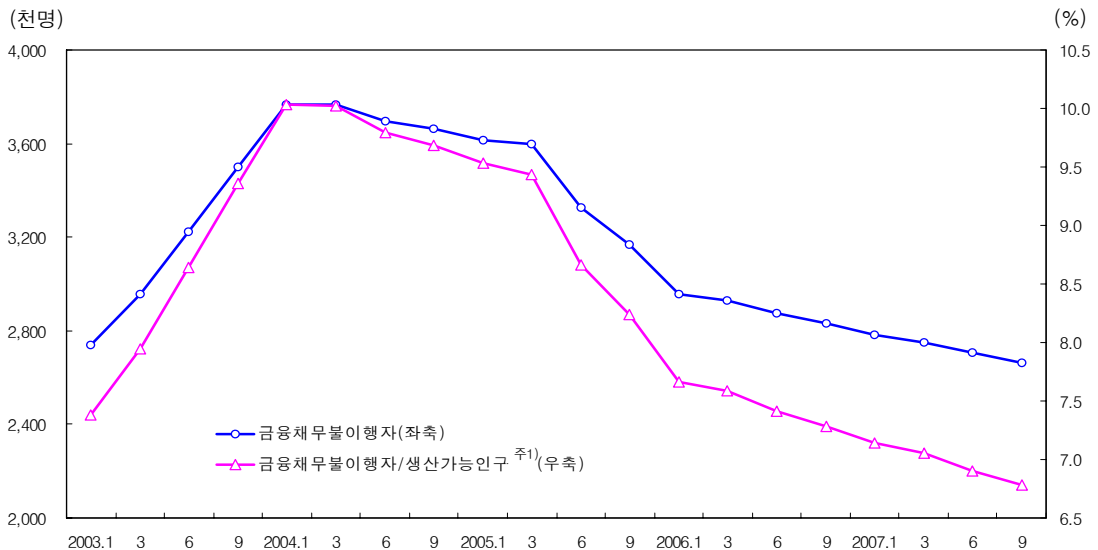
〈표 5-1〉 금융채무 불이행자수 추이

(단위 : 만명)

	02년	03년	04년	05년	06년				07년		
					3월	6월	9월	12월	3월	6월	9월
전체 금융채무 불이행자	263.6	372.0	361.5	297.5	293.1	287.5	283.0	279.6	275.2	270.6	266.1
신규등록(A)	7.1	17.7	9.1	6.4	6.5	5.0	5.6	5.1	5.4	5.4	4.0
해 제(B)	5.5	8.7	12.6	11.5	7.3	8.1	6.9	8.7	6.7	8.1	5.6
순증감 (A-B)	1.6	9.0	△3.5	△5.1	△0.8	△3.1	△1.3	△3.6	△1.3	△2.7	△1.6

주 : 97년 142.9만명, 98년 193.0만명, 99년 199.6만명, 00년 208.4만명, 01년 245.0만명

〈그림 5-1〉 금융채무 불이행자 추이

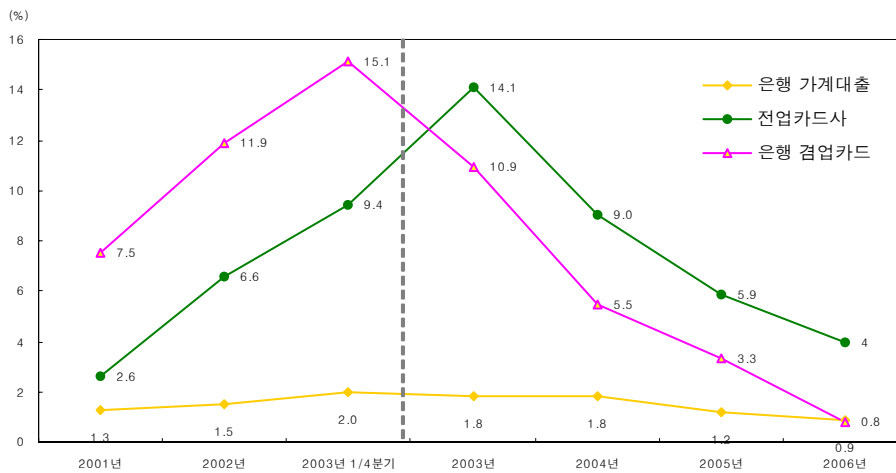


주1) 생산가능인구 : 15세 이상 인구총계 (출처: 통계청)

한편 금융권의 연체율 추이는 자기책임원칙에 기초한 신용회복지원으로 도덕적 해이가 차단되며 하향 안정되는 모습을 보이고 있다. 은행권 신용카드 연체율의 경

우 참여정부 출범 당시인 2003년 1/4분기 15.1%로 정점을 기록한 후 지속적으로 낮아져 2005년에는 정점대비 11.8%p 하락한 3.3%를 기록하였다. 전업카드사 연체율도 2003년말 14.1%를 고비로 지속적으로 낮아져 2005년 현재 5.9%로 크게 하락하였다. 은행권 가계대출 연체율의 경우 2003년 1/4분기 2.0%를 기록한 후 지속적으로 하락하여 2005년에는 1.2%를 나타내었다.

〈그림 5-2〉 연체율 추이(1)2)



주 : 1) 기말기준

2) 2006년 은행 가계대출과 은행 겸업카드 연체율은 11월 기준

3) 은행가계대출은 일반은행 1일 이상 연체 기준, 전업카드사는 30일 이상 연체 기준, 대환대출 미포함

참여정부 들어 제도상의 개선도 지속적으로 이루어졌다. 참여정부는 개인신용평가회사(CB)의 설립을 지원하는 한편 신용불량자 등록제도를 폐지⁶⁾하여 금융회사의 자발적인 정보 공유와 신용평가능력 제고 유인을 높이는 등 신용정보시장의 환경 개선을 추진함으로써 금융회사의 신용평가능력 제고에 기여하였다. 또한 참여정부는 금융회사의 개인 신용평가시스템 운영상황에 대한 감독을 강화하여 시장의 변화를 지속적으로 점검하였다.

신용회복지원제도 역시 크게 개선되었는데 개인회생제도의 도입이 대표적이다. 또한 금융기관 파산재단 채무자의 경우 신용회복지원을 받을 수 있는 기회가 거의

6) 2004년말 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률이 개정되어 2005년 4월 28일부터 신용불량자 등록 제도가 폐지되었다.

없었으나 2005년 8월 이들도 신용회복위원회를 통하여 채무재조정을 받을 수 있는 방안이 마련되었다. 한편 개인회생 및 개인파산 신청자의 빠른 증가에 대응하여 법원 행정인력을 대폭 증원⁷⁾하였다.

특히 2005년 3월 31일 제정된 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률(통합도산법)」은 개인회생·파산 제도를 크게 개선한 것으로 평가되고 있다. 종전에 개인회생 및 파산에 관한 사항이 회사정리법, 파산법, 화의법과 개인채무자회생법으로 분산되어 있었고 각 법률마다 적용대상이 달라 효율성이 떨어지는 문제점이 있었는데 이에 대한 개선이 이루어진 것이다. 또한 대한법률구조공단은 본격적으로 개인회생 및 파산에 관한 무료전화상담을 시작하였고 2006년 5월 8일부터는 개인회생 및 파산지원센터를 운영하고 있다.

통합도산법의 제정에 따라 개인파산과 관련하여 개선된 부분으로 우선 면책재산 제도를 들 수 있는데 이 제도는 6개월간의 생계비와 임차보증금 중 일부금액을 보유할 수 있도록 한 것으로 종전의 파산법이 기초적인 생활도 보장해 주지 못한다는 지적에 따라 개선이 이루어진 것이다. 또한 간주면책신청제도를 도입하여 채무자가 파산신청을 한 경우 면책을 신청한 것으로 간주함으로써 파산신청자들의 실수로 면책신청이 안 되었을 경우 면책되지 못하는 채무자가 발생하지 않도록 하였다. 더욱이 통합도산법은 면책문의를 임의화하여 채무자를 심문할 필요가 있는 경우에만 심문할 수 있도록 규정함에 따라 신청서와 구비서류 등의 서면심리만으로 파산선고 및 면책결정을 받을 수 있게 되었다.

그러나 통합도산법이 일방적으로 파산 및 면책절차를 편리하게만 한 것은 아니다. 통합도산법은 다양하고 구체적인 파산신청 기각사유들을 신설함으로써 파산절차의 남용을 예방하고 있다.

7) 개인회생 관련 49명 및 개인파산 관련 30명 증가

통합도산법에 신설된 파산신청의 기각사유

- 가. 신청인이 절차의 비용을 미리 납부하지 아니한 때
- 나. 법원의 회생절차 또는 개인회생절차가 계속되고 있고 그 절차에 의함이 채권자 일반의 이익에 부합하는 때
- 다. 채무자에게 파산원인이 존재하지 아니한 때
- 라. 신청인이 소재불명인 때
- 마. 그밖에 신청이 성실하지 아니한 때
- 바. 채무자에게 파산원인이 존재하는 경우에도 파산신청이 파산절차 남용에 해당한다고 인정되는 때

한편 개인회생제도와 관련하여 달라진 부분으로는 신청자격의 완화, 변제기간 단축, 최소변제액제도 신설, 퇴직금의 재산가치 축소 등을 들 수 있다.

통합도산법에 따른 개인회생제도 변경사항

첫째, 신청자격이 완화되어 개인회생절차 신청이 기각되거나 폐지되는 경우에도 다시 신청할 수 있도록 하였으며 재신청 기간을 10년에서 5년으로 단축하여 개인회생절차 개시신청요건을 완화하였다. 종전의 개인채무회생법은 채무자가 신청일 전 5년 이내에 개인회생절차 개시신청이 기각되거나 개인회생절차 폐지결정을 받은 사실이 있는 때 개시신청을 기각할 수 있도록 규정하였으나 통합도산법에서는 이 규정을 삭제하였다. 둘째, 개인회생절차의 개시결정이 있는 경우 국세 또는 지방세 체납처분 절차가 중지 또는 금지되도록 새로이 규정하였다. 이는 체납처분의 강제집행 절차에 국세 또는 지방세 체납처분의 포함 여부에 대한 명문상 규정이 없어 부정적으로 해석하는 견해가 다수였기 때문이다. 셋째, 변제기간을 8년 이내에서 5년 이내로 단축하였다. 넷째, 최소변제액제도가 신설(법 제614조 제2항)되어 채권자가 이의를 제기하는 경우에는 개인회생채권 금액의 일정비율을 정하여 변제계획이 인가될 수 있도록 하였다. 개인회생법에서는 채무자의 가용소득 중 채무변제액 범위에 관한 기준이 정해지지 않아 개인회생위원의 개별적 판단이 최저변제액의 기준이 되었고 원리금의 1% 정도만 변제하는 변제계획안도 가능하였기 때문이다. 최저변제액의 기준으로는 개인회생채권 전체 금액이 5000만원 미만인 경우에는 총금액의 5%, 5000만원 이상일 경우에는 총금액의 3%에 100만원을 더한 금액을 최저 변제액으로 하되 3000만원을 초과할 수 없

도록 하였다. 다섯째, 급여에 대한 전부명령의 효력을 제한(법 제616조)하여 개인회생 절차 개시 전에 전부명령이 있다 하더라도 급여의 실수령에서 생계비와 가용소득의 산출이 가능하도록 함으로써 개인채무자의 회생절차 신청이 용이하도록 개선하였다. 여섯째, 퇴직금의 재산가치를 축소하였다. 종전에는 퇴직금 전액이 재산으로 포함됨에 따라 고액 퇴직금으로 인하여 월 변제액이 늘어나거나 변제기간이 연장되는 경우가 빈번하게 발생하였다. 이를 보완하기 위해 공무원의 경우 퇴직금이 재산에서 제외되었고 일반근로자는 퇴직금의 50%만 재산으로 인정되도록 규정하였다.

2. 앞으로 남겨진 과제

향후에도 개인워크아웃제도, 개인회생·파산제도 등 상시 프로그램을 통해 신용회복을 지속적으로 지원할 필요가 있으며, 금융채무 불이행자가 더 이상 우리 경제에 부담이 되지 않도록 예방차원의 대책을 강화할 필요가 있다. 구체적으로 신용회복위원회를 중심으로 소비자에 대한 신용관리교육을 강화하고, 금융기관들은 선진적인 개인 신용위험관리체제를 구축할 필요가 있다. 이와 더불어 정부도 신용정보전문기관(CB) 육성 등 신용인프라를 지속적으로 강화해야 할 것이다.

신용회복지원제도의 정비 지속

무엇보다도 신불자 문제는 어떠한 형태로든 일정부분 존재할 수밖에 없는 만큼 이를 시장기능이나 법적 절차를 통해 해결할 수 있도록 전반적인 틀을 구비할 필요가 있다. 즉, 향후에도 단순한 신불자 숫자 줄이기식의 접근방법보다는 신불자 상태에 대한 시장과 법적 체제의 시스템적 접근이 가능하도록 여건을 조성해 나갈 필요가 있다. 신불자 문제는 우리 경제의 구조적 취약성을 반영한 것으로 단순히 경기순환적 측면에서 접근할 경우 근본적 해결이 어려운 난제이다. 그러므로 앞으로도 최대한 시장기능이 원활히 작동하도록 시장인프라와 관련 법규를 정비하고 감독강화를 통해 사적 문제가 사회적 문제로 확대되지 않도록 할 필요가 있다. 특히 시장의 역할이 모호한 여건하에서 특정 기관들의 단기이익 내지 위험추구의 결과를 사회적으로 부담하는 것은 신용질서 확립에 중대한 저해요인이다. 따라서 공정경쟁의 틀을 조속히 구비함으로써 책임소재가 최대한 명확히 밝혀질 수 있도록 관련 시장 인프라를 개선할 필요가 있다.

구체적으로 사적 조정, 특히 개인워크아웃제도의 정착과 안정화를 위해 개인워크아웃의 대상자를 연체자(잠재 신용불량자)로까지 확대하고, 미래 재정설계 및 신용교육 등 다양한 신용자문(credit counselling) 서비스를 제공하는 등 신용회복위원회의 역할 확대 및 강화를 유도할 필요가 있다. 현재 신용회복위원회는 주로 채무 재조정 업무에 집중하고 있으며 잠재 신용불량자에 대한 지원 프로그램은 미약한 실정이다. 따라서 신용교육, 부채조정 등 예방적 서비스의 비중을 점진적으로 확대하고 상담인력의 전문성 및 신뢰성 제고를 위해 신용회복지원 상담을 전문으로 하는 신용상담사 전문자격제도를 도입할 필요가 있다.

또한 각종 신용회복지원제도들간, 특히 사적 조정과 법적 조정간의 유기적인 연계가 매우 중요할 것으로 판단된다. 개인회생제도 신청 전에 개인워크아웃 등 사적 조정제도를 통한 채무 재조정 및 변제 노력을 충분히 시도하였는가를 확인할 수 있는 장치를 마련하고 이를 법원의 판단에 반영하는 방안을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 미국의 경우, 2005년에 제정된 Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act에서 파산신청 6개월 내에 사적 조정기구인 credit counselling agency의 도움을 받을 것을 의무화하고 있다.

긍정적 신용정보 공유의 확대

참여정부 들어 신용회복지원제도와 함께 신용불량자 문제에 대한 근원적인 해결책의 하나로서 금융기관 신용평가의 정확성을 높일 수 있도록 신용정보 공유가 확대된 것은 바람직하다. 아무리 정교한 신용평가기법 및 위험관리기법을 도입하더라도 이를 뒷받침해 줄 수 있는 기초자료가 없다면 무용지물이 될 수밖에 없기 때문이다. 다만 공유정보의 형태를 현재와 같은 정태적 정보에서 소비자의 신용경력을 확인할 수 있는 동태적 정보로 전환할 필요가 있다. 특정 시점의 대출현황정보와 연체정보만으로는 개인의 신용경력을 확인할 수 없으므로 개인의 성향 파악에 한계가 있을 수밖에 없다.

부정적 정보만 공유하는 제도에 비하여 긍정적 정보까지 교환하게 되면 금융회사의 리스크관리 능력이 현저히 제고되고 이에 따라 신용공여 규모도 확대된다는 것은 이미 많은 실증분석의 결과로 입증되고 있다. 금융소비자, 특히 중산·서민층 소비자의 입장에서 금융회사들간 정보공유 확대가 나쁘지만은 않다. 정보공유가 확대되어 개인에 대한 신용평가가 보다 정교하고 정확해질 경우 장기적으로 신용대출

관행이 확대될 것이다. 이는 대출을 제공하는 금융회사의 입장에서 볼 때 개인소비자의 신용경력정보가 갖는 평판 담보(reputation collateral)로서의 가치가 높아지기 때문이다. 물적 담보가 부족한 중산·서민층에게 있어 우수한 신용경력을 유지함으로써 자신의 평판 담보 가치를 높일 수 있다는 점은 신용시장에서의 신용창출에 긍정적인 효과를 가져올 것이다.

이와 같이 긍정적 정보의 공유에 따른 편익은 크지만 금융기관들이 자발적으로 이의 공유를 꺼림으로써 시장실패의 가능성이 있다. 이는 부정적 정보의 경우 공유에 따른 개별 금융기관의 사적 비용이 별로 없으나 긍정적 정보에 있어서는 경쟁 금융기관에게 우량고객의 정보가 노출됨에 따른 비용이 발생하기 때문이다. 또한 우량고객을 확보하고 있는 금융기관의 입장에서는 고객의 정보가 공유되지 않을 경우 이 고객의 긍정적 정보를 독점하는 데 따른 정보지대(information rent)를 누릴 수 있는데 정보가 공유되면 이를 포기해야 한다. 이처럼 긍정적 정보의 공유는 연체율 하락 및 신용대출 관행 확산 등 커다란 사회적 편익을 가져오지만 개별 금융기관의 입장에서는 사적 편익이 사적 비용에 못 미칠 수 있는 공공재적 성격을 지니고 있어 시장실패를 방지하기 위한 장치가 필요하다.

결국 시장실패 및 신용정보시장의 왜곡 가능성을 방지하고 긍정적 정보의 공유를 확대하기 위해서는 민간 CB는 물론 종합집중기관의 적극적인 역할이 필요한 것으로 보인다. 이를 위해 개인 신용정보를 종합집중기관 및 CB에 제공하고 집중된 정보를 활용하는 금융회사의 입장에서 보면 구체적으로 어떤 정보를 어떤 경로로 공유하는 것이 바람직한가 하는 두 경로의 특성에 대한 이해뿐만 아니라 각 회사의 영업전략 등을 감안한 전략적인 고려를 토대로 판단할 필요가 있다. 종합집중기관의 집중정보는 모든 금융회사의 정보를 포괄하는 반면 CB는 계약자만을 대상으로 보다 세세한 정보를 수집한다는 특성이 있다. 또한 개인이 통상 여러 금융회사와 거래하는 점을 감안할 때 한 금융회사가 아무리 많은 고객을 갖고 있더라도 개개인의 신용경력을 정확히 알 수 없다는 점을 간과해서는 안된다.

제 3자적인 입장에서 볼 때, 적어도 동태적 대출현황정보와 대출 종류 및 만기 관련 정보는 종합집중기관을 통해 공유하는 것이 바람직할 것이다. 대출총액과 함께 담보대출 또는 신용대출 등 대출종류 정보와 만기에 대한 정보가 있어야 특정 소비자의 채무상황을 보다 정확히 파악할 수 있다. 이들 정보는 포괄 금융회사의 범위가 넓을수록 정보로서의 가치가 높아지므로 종합집중기관을 통해 공유하는 것이 합리

적인 선택일 것이다. 또한 현재 신용평가에 별다른 도움을 주지 못하는 종합집중기관에서 제공하는 연체정보의 유용성을 높이기 위해서 이의 집중범위를 3개월 이상 연체에서 1개월 또는 2개월 이상으로 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있겠다.

반면 금융회사의 입장에서 정보공유에 보다 민감할 수밖에 없는 대출금리, 대출상환실적, 담보의 종류 등 세세한 긍정적 정보는 CB를 통해 공유하는 것이 바람직할 것이다. 이와 관련하여 CB들은 정보수집 대상기관의 확대를 위한 근시안적 상호경쟁에만 치중할 것이 아니라 범위가 확대된 집중정보를 십분 활용하여 보다 정확하고 다양한 평가서비스를 제공하는 데 주력하여야 할 것이다. 현시점에서 CB들에게 가장 중요한 과제는 금융회사들로 하여금 정보공유 확대에 따른 신용평가의 질적 개선이 가져다주는 이득이 정보공유에 따른 비용보다 훨씬 크다는 점을 인식시켜 수집정보의 종류와 범위를 넓히는 것임을 인식할 필요가 있다.